

TRABAJO FIN DE GRADO

UNIVERSIDAD DE CÁDIZ
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA COMUNICACIÓN

LA GESTIÓN DEL TURISMO SOSTENIBLE: EL CASO ESPAÑOL

Autor: Gema Ramírez Guerrero

Tutor: Javier García Sanabria



Grado en Turismo

Presentación: junio, 2015

ÍNDICE

1.- EL TURISMO SOSTENIBLE.....	6
1.1 <i>Introducción y objetivos</i>	6
1.2 <i>Evolución del concepto ‘turismo sostenible’</i>	9
1.3 <i>Los tres pilares de la sostenibilidad turística</i>	14
2. METODOLOGÍA	18
3. LA SOSTENIBILIDAD EN LA POLÍTICA TURÍSTICA ESPAÑOLA	20
3.1 <i>Metas en la política turística española</i>	25
3.2 <i>Estrategias para el desarrollo de la política turística española</i>	31
3.3 <i>Instrumentos de la gestión turística en España</i>	43
3.4 <i>Recursos para el desarrollo del turismo sostenible</i>	52
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	56
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59
ANEXO I (EVOLUCIÓN HISTÓRICO DE DESARROLLO SOSTENIBLE).....	62

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

Nº	Descripción-Tablas	Pág.
1.1	<i>Problemas ambientales generados por turismo</i>	7
1.2	<i>Evolución concepto “Turismo sostenible”</i>	9
1.3	<i>Turismo sostenible. Contenidos</i>	12
1.4	<i>Aspectos ambientales del turismo sostenibles</i>	14
2.1	<i>Metodología. Análisis del sistema de gestión turística en España</i>	19
3.1	<i>Evolución histórica de la política turística en España</i>	21
3.2	<i>Ejes claves y objetivos del Plan 2020</i>	27
3.3	<i>Ejes estratégicos Plan 2020</i>	34
3.4	<i>Visión y estrategias de Turespaña. (Secretaría Estado de turismo) - PNIT</i>	39
3.5	<i>Comparación Plan 2020-PNIT</i>	41
3.6	<i>Funciones e instrumentos operativos de SEGITTUR</i>	44
3.7	<i>Ejes y medidas del PNIT y valoración de su relación con el turismo sostenible (según PNIT)</i>	47
3.8	<i>Plan Sectorial de Turismo de Naturaleza y Biodiversidad (2014-2020)</i>	51
3.9	<i>Evolución presupuestaria del Ministerio con competencia en Turismo</i>	54

Nº	Descripción-Figuras	Pág.
1.1	<i>Modelo conceptual de Turismo Sostenible</i>	17
3.1	<i>“Scenic View”</i>	26
3.2	<i>Organigrama. Ministerio de Industria, Energía y Turismo</i>	31
3.3	<i>Los cinco ejes del Plan 2020</i>	33
3.4	<i>Organigrama. Turespaña</i>	37
3.5	<i>Correspondencia entre instrumentos del PNIT y objetivos del PEM</i>	46
3.6	<i>Ejes Claves del PNIT</i>	46
3.7	<i>Gráfico. Evolución de los presupuestos del Ministerio correspondiente a Turismo</i>	55

PRESENTACIÓN

La OMT constata año tras año la importancia del turismo como una gran industria, un importante mecanismo que beneficia el desarrollo en diversas áreas. Este desarrollo y crecimiento exponencial que se lleva experimentando en los últimos decenios, da como resultado no únicamente impactos positivos, sino que también provoca, que tanto los destinos turísticos emergentes como los tradicionales, soporten una presión cada vez mayor sobre sus recursos naturales y culturales, así como sobre su entorno socio-económico.

De este modo, surge la necesidad de crear e implementar medidas que permitan gestionar la actividad turística desde una perspectiva sostenible, equilibrando los beneficios del creciente desarrollo con el menor impacto posible.

Sin embargo, son pocos los resultados o avances alcanzados en cuanto a los principios de sostenibilidad en España, tanto por parte de los actores públicos y privados como por las características de los destinos que cubren la oferta turística del país.

Para poder interpretar este hecho, se considera oportuno un análisis y reflexión del panorama actual de la política turística en España, en cuanto a sostenibilidad, que puedan dar algunas claves sobre la eficacia de las actuaciones llevadas a cabo actualmente.

RESUMEN

El concepto de sostenibilidad es reconocido como un elemento clave para conseguir maximizar la competitividad de los destinos turísticos. En el presente estudio se realiza un análisis de la evolución histórica del turismo sostenible en España y la situación actual de la política turística española, en relación a su vinculación estratégica con respecto a los principios de sostenibilidad. Además, se analizarán algunos conceptos y aspectos generales que se consideran oportunos para incluir en la gestión del turismo. Ante la problemática global del deterioro del medio ambiente y sus recursos, y las consecuencias que este proceso de degradación tiene sobre las dimensiones social y económica de los destinos turísticos, adoptar nuevos modelos basados en los pilares de la sostenibilidad es un reto para cualquier sistema turístico orientado a la calidad que apueste por una visión a largo plazo. En relación al turismo, no es menos importante la implantación de medidas verdaderamente sostenibles, por ello se considera fundamental responder al reto planteado a través de una correcta planificación y gestión del turismo en España. Con este objetivo, se ha procedido a analizar, mediante una metodología basada en el análisis de las metas, estrategias, instrumentos y recursos para la gestión, los puntos clave de la gestión del turismo en España, permitiendo la obtención de conclusiones y recomendaciones de interés para redirigir el sistema turístico español hacia escenarios más sostenibles.

Palabras claves: *política turística, turismo sostenible, planificación turística, España, sostenibilidad.*

ABSTRACT

The concept of sustainability is recognized as a key factor to maximize the competitiveness of tourist destinations. In this study, an analysis of the historical development of sustainable tourism in Spain and the current situation of the Spanish tourism policy is made, related to its strategic bond with the principles of sustainability. Moreover, some concepts and general aspects, that are considered appropriate to include in the management of tourism, will be discussed. Given the problems about the environment, its resources and the consequences of its degradation on the social and economic dimensions of tourism destinations, it is important to adopt new models based on the pillars of sustainability. This is a challenge for any tourist system aimed at quality, in a long-term vision. In relation to tourism, it is not less important the implementation of truly sustainable measures. It is therefore considered essential to respond to this challenge through proper planning and management of tourism in Spain. For this purpose, it is been proceeded to analyze all these aspects through a methodology based on the study of the goals, strategies, tools and resources for *controlling* the main aspects of tourism's management in Spain, obtaining conclusions and recommendations to redirect the Spanish tourist system directed towards a more sustainable future.

Key words: *tourism policy, sustainable tourism, tourism planning, Spain, sustainability*

1.- EL TURISMO SOSTENIBLE

1.1 INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

“El turismo favorece el contacto del hombre con la naturaleza y con las culturas, promueve la valorización de los recursos ambientales y presenta las bellezas de la creación como una herencia común de toda la familia humana.”

Karol Józef Wojtyła (Juan Pablo II)

El término sostenibilidad hace referencia a un concepto complejo comúnmente empleado tanto por los científicos como en conversaciones entre amigos, en las agendas políticas o en los medios de comunicación.

Durante los últimos 30 años, ideas sobre un modelo sostenible han emergido con fuerza en el sector turístico, debido a un aumento en la llegada de turistas y a una intensificación del turismo interior. (PNUMA y OMT, 2006)

Existen diferentes factores que han propiciado el debate y las ideas sobre el turismo sostenible (Iranzo, 2003). Se pueden clasificar en los siguientes grupos:

1. El abaratamiento de los precios de los bienes y servicios turísticos.
2. El aumento del nivel de renta disponible.
3. Los cambios en los hábitos de consumo y moda.
4. La influencia de las comunicaciones y la publicidad en el fenómeno turístico.
5. Mayor tiempo libre de la población.
6. Características sociodemográficas de la demanda. El perfil sociodemográfico de una población es importante para entender el comportamiento de la demanda turística a la hora de planificar los viajes.
7. Factores de riesgo. Su reducción ha posibilitado el crecimiento de la demanda turística, pues el turista busca en sus viajes unas vacaciones que no entrañen ningún tipo de riesgo, peligro o contratiempo, como podría ser el terrorismo, enfermedades o conflictos bélicos, etc.
8. Factores macroeconómicos. El poder adquisitivo del turista se va a ver afectado dependiendo del país que visite, debido al tipo de cambio real, el cual es producto del tipo de cambio nominal y del diferencial de inflación entre países.

Cada uno de estos factores han incidido, de una u otra forma en el importante crecimiento que ha experimentado la demanda turística internacional, ya no solo en los últimos 30 años, sino también en el último medio siglo. Además, el turismo ya no se centra únicamente en destinos concretos, sino que se extiende a, prácticamente, todos los países del mundo, incluso muchos de ellos dependen de la industria turística como fuente principal de ingresos, creación de empleo y entrada de divisas. (PNUMA y OMT, 2006)

El rápido crecimiento de los flujos turísticos ha dado como resultado una mayor dificultad para gestionar los recursos de los que se disponen, desembocando en una serie de problemas o disfunciones, entre los que destacan los relacionados con el medioambiente y los socio-culturales, estos últimos motivados por los cambios en la estructura económica y social que se dan en los destinos turísticos en crecimiento.

Tabla 1.1. Problemas Ambientales Generados por el Turismo

CICLO DE TURISMO	PROBLEMAS AMBIENTALES	INCIDENCIA EN EL MEDIO AMBIENTE
<u>Ciclo de transporte</u>	Ocupación de espacios valiosos para infraestructuras	Consumo de recursos renovables escasos
	Impacto de las infraestructuras sobre la naturaleza	
	Consumo de combustibles de transporte	Consumo de recursos no renovables escasos
	Consumo de materiales y recursos financieros en infraestructuras	
	Emisiones contaminantes producidas por el transporte (CO ₂ , SO ₂ , ...)	Emisiones con efectos en problemas globales claves
<u>Ciclo de estancia</u>	Ocupación de espacios valiosos para ocupaciones turísticas	Consumo de recursos renovables y culturales escasos y valiosos
	Presión sobre el patrimonio natural y cultural. Mutaciones en el medio físico y el paisaje (crisis de ecosistemas, desertificación, incendios). Impacto en el medio hídrico. Impacto en el medio natural modificado por el hombre	
	Consumo de materiales y recursos financieros por infraestructuras y equipamientos turísticos	
	Emisiones contaminantes al aire	Emisiones contaminantes
	Emisiones contaminantes al agua	

Fuente: Vera y Marchena (1996)

Dicha problemática ha generado una mayor sensibilización sobre el fenómeno turístico, surgiendo nuevas formas e ideas para un desarrollo turístico sostenible, ya no solo en lo relacionado a las cuestiones medioambientales, sino también en aspectos sociales, económicos y culturales.

La política turística, desde una perspectiva holística, debe orientarse hacia la búsqueda de un equilibrio dinámico que permita la satisfacción de los turistas, y al mismo tiempo, garantice el cuidado del medio ambiente, favoreciendo un uso sostenible de los recursos y un reparto justo y equitativo de los beneficios con la población local.

Actualmente, numerosas instituciones, como organismos internacionales, asociaciones profesionales, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales, ofrecen nuevas direcciones y valores para fomentar la creación de un adecuado modelo de turismo sostenible; que beneficie a los sectores interesados, permita resolver conflictos o problemas derivados de una mala gestión y facilite la conservación de los recursos naturales y culturales que forman parte de la herencia e identidad de los distintos territorios y aportan autenticidad al destino turístico.

No obstante, a pesar del interés por una nueva forma de gestión más responsable con el medio ambiente, aún permanece cierta incertidumbre sobre cómo alcanzar un desarrollo turístico más sostenible. Por ello la Organización Mundial del Turismo (OMT) ofrece servicios de consultoría y de asistencia técnica en políticas, directrices de desarrollo, técnicas de gestión sostenible e instrumentos de medición que permita a la industria turística, así como a los gobiernos nacionales y locales, incorporar principios de sostenibilidad en la actividad diaria y en la toma de decisiones.

Para poder entender las diferentes iniciativas internacionales que apuestan por un desarrollo sostenible, es de vital importancia realizar un viaje en el tiempo y conocer qué medidas se adoptan y cómo ha ido evolucionando la sostenibilidad aplicada al turismo. Por otro lado, resulta de especial interés analizar si esta nueva aproximación conceptual ha sido convenientemente incorporada y desarrollada en el marco de gestión del turismo en España. De este modo, en el presente trabajo se plantean dos objetivos principales:

- Estudiar el concepto del turismo sostenible, su evolución y características principales.
- Analizar en qué medida la sostenibilidad ha sido incorporada en el sistema de gestión turística en España.

1.2 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO ‘TURISMO SOSTENIBLE’

Las ideas sobre un desarrollo turístico sostenible son relativamente recientes, entre otros motivos por el carácter eminentemente contemporáneo de los grandes flujos turísticos. Por este motivo, resulta de gran interés analizar la evolución terminológica que, desde principios de los años noventa, ha ido experimentándose en el término del “turismo sostenible”.

Tabla 1.2 Evolución Concepto “Turismo Sostenible”

AÑO	DEFINICIÓN. TURISMO SOSTENIBLE
1991	<p>En el marco del 41 Congreso de la Asociación Internacional de Expertos Científicos en Turismo.</p> <p><i>“El turismo sostenible es aquel que mantiene el equilibrio entre los intereses sociales, económicos y ecológicos”.</i></p>
1992	<p>Definición de turismo sostenible según Bolívar Troncoso. Vicepresidente del Consejo para el Desarrollo Sostenible y Promoción de la República Dominicana.</p> <p><i>"turismo sostenible es un estilo que busca en cada región soluciones específicas a problemas concretos tomando en consideración el entorno natural y cultural, atendiendo a las necesidades inmediatas y a las de largo plazo. Se trata de encontrar los medios de amortizar el desarrollo socioeconómico con un manejo adecuado de los recursos naturales y el medio ambiente"</i></p>
1993	<p>Butler, R.</p> <p><i>“Un desarrollo en el que el turismo es promovido y mantenido en un área (comunidad y entorno) en una forma y a una escala tal que puede permanecer siendo viable por un período indefinido, al mismo tiempo que no altera el medio ambiente (humano y físico) en el cual se desenvuelve de modo que no impide el desarrollo y bienestar de otras actividades y procesos.”</i></p>
1993	<p>Conferencia EuroMediterránea sobre Turismo y Desarrollo Sostenible. “Tourism the year 2000 and beyond qualitative aspects”.</p> <p><i>“El Turismo Sostenible atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro. Se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida”.</i></p>

1997	<p>Capece, G. <i>Turismo sostenible y sustentable, una visión holística</i>. Buenos Aires.</p> <p><i>"la actividad económica productora de bienes y servicios que, respetando los límites físicos del espacio en que se desarrolla y los psíquicos de los habitantes y demás actores, son destinados a quienes deciden desplazarse temporal y voluntariamente fuera del lugar de residencia habitual sin incorporarse al mercado de trabajo del lugar de destino, con motivo o no de recreación."</i></p>
1999-2000	<p>Organización Mundial del Turismo (OMT):</p> <p>La Organización Mundial del Turismo define al turismo sostenible como el que atiende las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras y, al mismo tiempo, protege y fomenta las oportunidades para el futuro. Se concibe como una vía hacia a gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Económicas - Sociales - Estéticas <p>Respetando la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida (OMT, 1999)</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de diferentes autores.

El término turismo sostenible surge en los años 90 en el marco del 41 Congreso de la *Association Internationale d'Experts Scientifiques du Tourisme* (AIEST) (Asociación Internacional de Expertos Científicos en Turismo). Ya en estas fechas se alude a la triple dimensión de la sostenibilidad turística, y se alude a un equilibrio (hace referencia al carácter dinámico de la sostenibilidad) entre éstas para garantizar la sostenibilidad del destino. Poco después, de manera acertada, se añade el enfoque al largo plazo que deben tener todas las iniciativas de turismo sostenible. Butler, en 1993, hace énfasis en la necesidad de que el turismo permita el desarrollo de otras actividades.

De este modo el autor incide sobre la necesidad de mantener la estructura y autenticidad del destino mediante el mantenimiento de sus actividades, costumbres, modo de vida, etc. Por otra parte, Capece, en 1997 llega más lejos y añade que un turismo sostenible, además de no sobrepasar los límites físico-naturales del destino, tampoco debe sobrepasar los límites psíquicos de sus gentes.

La OMT incorpora todas estas ideas en su definición. Lo que queda claro es que el turismo es un fenómeno con una triple componente social, económica y ambiental, y no sólo una actividad económica.

De este modo, un turismo sostenible será aquél que favorezca un desarrollo equilibrado de manera que las características sociales, económicas y ambientales de un destino se vean mantenidas en el largo plazo.

La tabla 1.3 ofrece un análisis de la evolución conceptual descrita.

Tabla 1.3 Turismo Sostenible. Contenidos

INSTITUCIÓN	CARACTERÍSTICAS	OBJETIVOS	FINALIDAD
41 Congreso de la Asociación Internacional de Expertos Científicos en Turismo, 1991	Contempla los intereses naturales, económicos y sociales.	Equilibrio entre intereses. Resulta interesante el término “equilibrio” por el carácter eminentemente dinámico que subyace en el término “desarrollo”	No perjudicar el entorno ni la sociedad. Viabilidad económica.
Troncoso, Bolívar. 1992	Plantea soluciones adaptadas a problemas específicos.	Encontrar medios para amortizar el desarrollo turístico.	Contribución a la sostenibilidad de los recursos.
Butler, 1993	Basa su definición en el desarrollo del turismo en áreas concretas.	Viabilidad turística sin comprometer el medio ambiente.	Conservación del medio. Atención a otro tipo de actividades, permitiendo su desarrollo y, con ello, asegurando el mantenimiento de la estructura social y económica del destino.
“Conferencia EuroMediterránea sobre Turismo y Desarrollo Sostenible”, 1993 <i>Tourism the year 2000 and beyond qualitative aspects.</i>	Satisfacción económica, social y estética garantizando la integridad de las características culturales y ecológicas del territorio.	Alcanzar una correcta gestión turística para el cuidado de los recursos naturales y el respeto a la identidad cultural del destino	Enfoque en aquellos aspectos que permitan lograr un desarrollo sostenible en el turismo.
Capece, G., 1997 <i>Turismo sostenible y sustentable, una visión holística.</i> Buenos Aires.	Define el turismo sostenible como una actividad económica responsable.	Respeto por los límites físicos del espacio y psíquicos de los habitantes.	No degradación del medio.
OMT, 1999-2000	Tiene en cuenta la triple dimensión del fenómeno turístico, así como la necesidad del enfoque al largo plazo	Satisfacer los aspectos sociales, económicos y medioambientales en el largo plazo.	Lograr una gestión que garantice la sostenibilidad del destino en sentido amplio y en el largo plazo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los autores citados

El concepto del turismo sostenible ha ido adquiriendo un mayor protagonismo a partir de la Agenda 21, el plan de acción acordado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), y el plan de implantación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002).

A partir de este momento, son numerosos los autores que, preocupados por un bienestar global, relacionado con la actividad turística, analizan y estudian las posibilidades de implantar un modelo turístico más sostenible.

Estas posibilidades van encaminadas a un objetivo común, conseguir un perfecto equilibrio entre las tres dimensiones o “pilares” que conforman una correcta gestión del turismo, así como mantenerlo en el largo plazo de manera que no comprometa las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

1.3 LOS TRES PILARES DE LA SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA

El turismo sostenible presenta una triple dimensión ambiental, económica y social que es conveniente precisar y analizar de forma individualizada. Para ello, se describen a continuación los aspectos básicos a considerar en cada uno de estos tres pilares de la sostenibilidad turística.

- **Dimensión ambiental.** El desarrollo turístico no debe causar daños o cambios irreversibles en los ecosistemas de los diferentes destinos, por el contrario debe participar en la conservación de la diversidad biológica y en una correcta gestión de los recursos naturales llevando a cabo actuaciones que reduzcan la contaminación del aire, tierra y agua. Ello garantiza, no sólo la conservación de recursos naturales que son objeto de atractivo turístico, sino además la propia continuación de la actividad turística en el largo plazo, al mantenerse las condiciones del destino que son objeto de demanda para los turistas. Sin ánimo de ser exhaustivos, en la tabla 1.4 se exponen algunos de los aspectos ambientales de interés para la sostenibilidad turística de los destinos.

Tabla 1.4 Aspectos ambientales del turismo sostenible

DIMENSIÓN AMBIENTAL	ASPECTOS DE SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA	CUESTIONES BÁSICAS
	Protección de recursos naturales de valor	Protección de ecosistemas en peligro
		Calidad de las aguas marinas
	Gestión de recursos naturales escasos	Gestión energética
		Disponibilidad y gestión del agua
	Limitación del impacto ambiental del turismo	Tratamiento de las aguas residuales
		Gestión de los residuos sólidos
		Contaminación atmosférica
		Gestión del impacto paisajístico de las infraestructuras e instalaciones turísticas
	Gestión ambiental	Políticas y prácticas de gestión ambiental en los recursos turísticos

Fuente: Elaboración propia a partir de la OMT, 2004.

- **Dimensión económica.** Que asegure los niveles de ingresos que requiere el sector turístico para que sea viable. Ello implica la inversión en mejoras y la continua innovación en las ofertas turísticas realizadas, mejorando la experiencia y nivel de satisfacción del turista. Asimismo, debe atenderse a la necesidad de colaborar económicamente con las comunidades locales, que deben verse beneficiadas por la actividad turística.

Especial cuidado debe otorgarse a la necesidad de mantener la estructura económica del destino, permitiendo el desarrollo de actividades económicas tradicionales y diversas que, en buena medida, configuran su autenticidad y lo diferencian frente a los posibles competidores. La tabla 1.4 refleja los distintos aspectos de la sostenibilidad turística desde su dimensión económica.

Tabla 1.4 Aspectos económicos del turismo sostenible

DIMENSIÓN ECONÓMICA	ASPECTOS DE SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA	CUESTIONES BÁSICAS
	Aprovechamiento de los beneficios económicos que reporta el turismo	Estacionalidad propia del turismo
		Empleo turístico
		Beneficios económicos para las comunidades locales del destino
		Competitividad del destino y los negocios turísticos
	Control de las actividades turísticas	Control de la intensidad del turismo
	Ordenación y control del lugar de destino	Turismo en la planificación regional y local
		Control del desarrollo
		Transporte relacionado con la movilidad turística
	Diseño y gama de productos y servicios	Creación de circuitos y/o rutas turísticas
		Oferta en actividades variadas
		Actividades de marketing centradas en turismo sostenible
		Protección de la imagen/marca del destino
	Satisfacción de los turistas	Mantenimiento de la satisfacción de los turistas

Fuente: Elaboración propia a partir de la OMT, 2004

- **Dimensión social.** Sostenibilidad social supone un respeto hacia las diferentes culturas, a los derechos humanos y a la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad. Igualmente, conlleva a un reparto equitativo y justo de los beneficios, reduciendo, de este modo, la pobreza y evitando cualquier forma de explotación. Por otra parte, debe tenerse especialmente en cuenta la importancia de la estructura social, las costumbres y tradiciones que hacen del destino un espacio único.

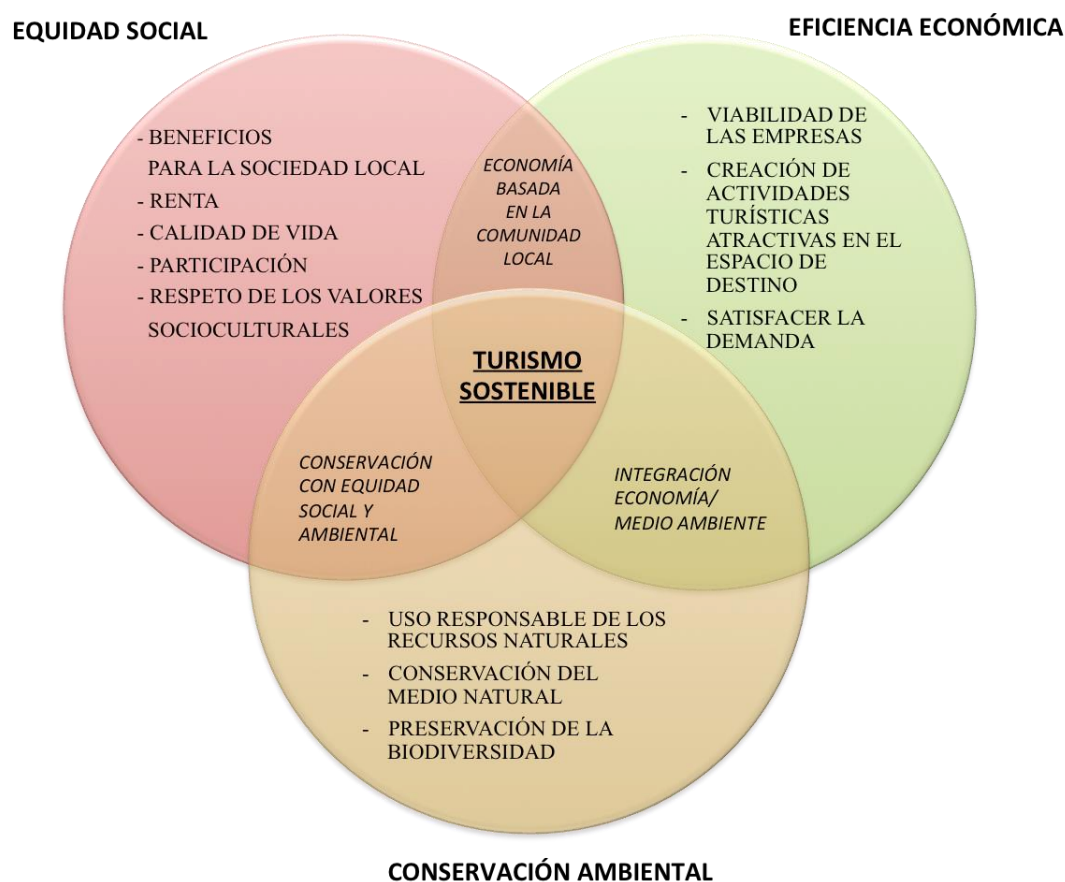
Tabla 1.4 Aspectos sociales del turismo sostenible

DIMENSIÓN SOCIAL	ASPECTOS DE SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA	CUESTIONES BÁSICAS
	Bienestar para las comunidades receptoras	Satisfacción de los residentes locales con el turismo
		Efectos socioculturales del turismo en la comunidad
		Acceso a los residentes a los principales recursos turísticos.
	Conservación cultural	Conservación del patrimonio cultural/natural del destino
	Participación comunitaria en el turismo	Toma de conciencia y participación de la comunidad
	Salud y seguridad	Aspectos sanitarios de la seguridad en el destino
		Seguridad pública local. Influencia en la población visitante

Fuente: Elaboración propia a partir de la OMT, 2004

Estas tres dimensiones son, en gran medida, interdependientes. Esto significa que, o bien pueden unirse y trabajar en consonancia, o bien pueden estar enfrentadas. Un correcto desarrollo del turismo dependerá de un adecuado equilibrio y una priorización en la toma de decisiones que orienten la actividad turística en torno a un modelo sostenible. (ver figura 1.1)

Figura 1.1 Modelo Conceptual del Turismo Sostenible



Fuente: Elaboración propia a partir de Hall (2000) y ETB (1992)

Por lo anteriormente expuesto, y a modo de conclusión, para lograr un correcto equilibrio, los procesos de planificación turística se deben desarrollar de forma que se tengan en cuenta las dimensiones sociales, económicas y ambientales que conforman un adecuado modelo de turismo sostenible.

A través del respeto y el uso responsable del medio ambiente, y con una adecuada gestión basada en la equidad social, se podrá conseguir un desarrollo turístico duradero en los destinos turísticos, fomentando a su vez la economía y “*generando retornos suficientes para mantener un alto valor añadido*”. (PNIT. Plan Nacional Integral de Turismo, 2012-2015)

2. METODOLOGÍA

En el presente estudio se persigue realizar un análisis general de los sistemas de gestión del turismo en España a través de una investigación de carácter exploratorio, basada en la búsqueda bibliográfica.

Para ello se ha considerado necesario plantear una serie de preguntas dirigidas a conocer mejor el funcionamiento del sistema de gestión del turismo en España. Se comienza por analizar las metas en relación al turismo, los grandes objetivos perseguidos por la administración turística española en la escala nacional. A continuación se precisa conocer de qué modo se plantean las instituciones españolas alcanzar sus metas en relación al turismo. Dicho de otro modo, cómo se van a organizar y con qué estrategias se plantean alcanzar las metas que han definido. Además, para alcanzar los objetivos, el sistema turístico español debe contar con una serie de instrumentos (de planificación, normativos, etc) que desarrollen las metas establecidas y establezcan las actuaciones a realizar para alcanzarlas. Por último, los instrumentos elaborados deberán contar con recursos suficientes para su correcto desarrollo e implementación. Todo ello conforma una metodología que ha servido de base para, en capítulos posteriores, proceder al análisis estratégico del sistema turístico español y analizar a su vez, si el sistema de gestión turístico en España persigue un modelo de turismo sostenible y de no ser así, en qué dimensión del turismo concentra sus esfuerzos (económico, social o ambiental) (ver tabla 2.1).

Tabla 2.1. Metodología. Análisis del sistema de gestión turística en España

SISTEMA DE GESTIÓN DEL TURISMO EN ESPAÑA	<u>Metas</u>	Objetivos del sistema turístico nacional (España).
	<u>Estrategias</u> <u>(instrumentos</u> <u>estratégicos)</u>	¿Existen documentos a escala estatal denominados “estrategia de turismo”? Organigrama institucional. ¿Qué institución/es es la responsable? ¿Qué importancia tiene?
	<u>Instrumentos</u> <u>operativos,</u> <u>programas,</u> <u>proyectos,</u> <u>medidas</u>	¿Existen programas, planes de actuación, leyes sobre turismo en la escala estatal?
RECURSOS PARA SU DESARROLLO	<u>Recursos</u>	Análisis de la información disponible. ¿Existen ayudas públicas, recursos económicos y humanos para la gestión del turismo? ¿Cuál es el presupuesto destinado a la actividad turística en España? ¿Se invierte en turismo sostenible?

<i>¿Es adecuado para el Turismo Sostenible?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Las metas, ¿incluyen las dimensiones sociales, económicas y ambientales del turismo sostenible? - ¿Está presente el término “turismo sostenible”? - ¿Los instrumentos/estrategias se orientan hacia un desarrollo equilibrado de las tres dimensiones? - ¿Hay participación? ¿Y recursos?
---	--

Una vez obtenida la información, se procederá a clasificarla para facilitar su posterior análisis, permitiendo extraer conclusiones generales aplicables al sistema de gestión del turismo.

Con la información obtenida, se analizará la importancia que los sistemas de gestión turística dan a un desarrollo sostenible, si se cuentan con instrumentos y/o estrategias orientadas hacia un turismo responsable y si existe participación y recursos para conseguirlo (planes, programas, recursos económicos y humanos, formación).¹

3. LA SOSTENIBILIDAD EN LA POLÍTICA TURÍSTICA ESPAÑOLA

El papel de la sostenibilidad en la política turística fue adquiriendo cada vez más importancia a medida que aumentaba el desarrollo del turismo en España, esto es debido a los efectos que se fueron derivando de la gran actividad turística en el país, donde el impacto causado por el considerable aumento de los flujos turísticos dejaba a su paso una gran huella, ya no solo ambiental, sino también social y económica.

En páginas precedentes fue definido el término “sostenibilidad”, y como se pudo apreciar, aunque no exista una única definición, los diferentes autores e instituciones (tabla 1.2) comparten los principios básicos que lo definen. Igualmente, estos ideales de desarrollo deben ser planteados de manera que permitan adaptarse a diferentes territorios con características sociales, económicas y ambientales muy dispares. Todo ello constituye un desafío para las administraciones públicas, pues deben llevar a la práctica una gestión estratégica y flexible que se adapte a los diferentes contextos.

Es por ello que la sostenibilidad se debe proyectar como una “política que permita involucrar en su caracterización a todos los sectores, niveles y ejes rectores que participan en ella” (*Enríquez et al., 2012*).

No obstante, para poder hablar del papel de la sostenibilidad en la política turística, es importante entender el escenario actual. Para ello se considera oportuno realizar un análisis de cada una de las etapas que marcaron la evolución de la política turística española a medida que la actividad turística se iba desarrollando a lo largo del tiempo (ver tabla 3.1).

¹ En la tabla 2.1 se recoge la información sintetizada de este proceso de investigación basado en la metodología del caso.

Tabla 3.1. Evolución histórica de la política turística en España

ETAPAS	CARACTERÍSTICAS
Fase de los Inicios (1951-1962)	España no existía como destino turístico, ni el empresario español se sentía atraído por invertir en la actividad. No obstante, en el ámbito político se comienza a plantear la construcción de una infraestructura básica y nace cierta sensibilidad en la sociedad sobre los beneficios que puede llegar a generar el turismo. Estas primeras decisiones políticas favorecen que la actividad turística en España sea considerada como un sector social en el que las decisiones e intervenciones del Gobierno son necesarias.
Fase de Desarrollo (1962-1974)	Es en esta etapa cuando el Gobierno toma verdaderas decisiones en materia de turismo. La actividad turística aumenta a un ritmo extraordinario y la administración es crucial para el desarrollo de la actividad. El modelo en el que se fundamenta el turismo en esta fase de expansión apoya este crecimiento, teniendo en cuenta las cifras como el único indicador de éxito y dejando de lado cualquier otra visión del fenómeno.
Fase de Modernización (1972-1982)	¿Cómo modificar un turismo desmesurado con grandes beneficios económicos pero muy costosos en cuanto a degradación espacial, condiciones de empleo y mantenimiento de infraestructuras? Se comienza a plantear este dilema y pese a la escasez de actuaciones por parte del Gobierno, se comienza a plantear la necesidad de adaptar criterios de sostenibilidad en el modelo de gestión creado por entonces.
Fase de adaptación institucional (1982-1991)	Creación de TURESPAÑA como organismo autónomo encargado de la promoción turística y única competencia en el que Gobierno Central se hace responsable. Se suceden varios errores cometidos por el organismo, la falta de iniciativas y las funciones que asumen las Comunidades Autónomas, van aislando poco a poco el protagonismo del Gobierno Central y se sientan las bases de los próximos cambios.
Fase de Innovación (1991-1996)	Se produce una reorientación en la política turística de España. Aparecen los planes de excelencia turística, una apuesta por la revitalización de los destinos y el Gobierno Central será el principal protagonista como coordinador y catalizador del potencial del país. Es así, como recupera su capacidad de liderar y regresa a ser el principal estímulo para el crecimiento turístico.
Fase de Cooperación (1996-2004)	Se pretende establecer un nuevo modelo de gestión en la que da prioridad a los actores privados. Esto se puede interpretar de maneras diferentes, o bien se trata de fortalecer a los agentes, base de la industria turística, o bien un intento de retirar la política turística ligada al desarrollo del sector privado.
Fase de Redefinición (2005-2008)	Gran cantidad de agentes públicos/privados comienzan a percibir cierto agotamiento en el modelo turístico español, que además, presenta serios problemas en cuanto a competitividad. Aún así, en esta etapa anterior a la crisis, se obtienen algunos de los mejores resultados registrados con respecto al turismo en España.

ETAPAS	CARACTERÍSTICAS
Fase de Redefinición (Crisis -2008-Actualidad)	<p>A partir del año 2008, la crisis vuelve a generar dudas sobre el modelo turístico del momento.</p> <p>El <i>Plan Horizonte 2020</i> era asumido como la salvación del momento, pero su aplicación no fue como se esperaba debido a la falta de financiación por parte de las administraciones, los cambios sufridos en los gobiernos municipales y autonómicos (tras las elecciones de mayo del 2011) y una absoluta escasez de liderazgo en el ámbito público, que desembocó en una fuerte respuesta del sector turístico sobre la precaria atención recibida durante la gestión de la crisis (Pulido y López, 2013).</p> <p>En 2012 se presenta el <i>Plan Nacional e Integral de Turismo (2012-2015)</i>, cuyos pilares son los siguientes: liderazgo del Gobierno de la Nación, marca España, marco y estructura institucional para mejorar la competitividad empresarial y la colaboración público-privada.</p>

Fuente: Elaborado a partir de Velasco (2005) y Pulido (2011)

En la tabla (3.1) se pueden apreciar diferentes etapas de la política turística española que han servido de aprendizaje a través de la experiencia, por lo que resulta fundamental el conocimiento de cada una de ellas para afrontar los nuevos desafíos. Se trata de saber de dónde venimos para saber a hacia dónde vamos. Si resultara que se va en la dirección errónea, habrá que plantear metas, estrategias, instrumentos para reconducir la situación hacia el escenario futuro que se desea alcanzar.

El concepto de sostenibilidad no se incorpora al discurso de la política turística del Gobierno Central en España hasta hace dos décadas, no existiendo ninguna referencia al respecto hasta el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Futuros I 1992-1995), cuyo objetivo era “establecer las estrategias necesarias para que el turismo consolide su posición como sector económico con una fuerte capacidad competitiva, adaptándose a consumidores cada vez más exigentes y atendiendo a los requerimientos sociales sobre su funcionamiento e impactos, con especial atención a los de índole medioambiental”.

Se observa una orientación puramente económica del instrumento, que parece identificar el turismo como una actividad exclusivamente económica. Esta visión resulta reduccionista pues aunque incluye objetivos en torno a la preservación del medio ambiente, no cuentan con ninguna actuación relacionada con la idea de sostenibilidad en cuanto a un equilibrio al largo plazo de las dimensiones social, económica y ambiental del turismo.

- A pesar de la orientación predominantemente económica del Plan, éste también incluye algunos objetivos orientados a mejorar las dimensiones sociocultural y ambiental del turismo: *Conservación del entorno natural y urbano, compatibilizándolos con la actividad turística.*
- *Recuperación y desarrollo de tradiciones y raíces culturales vinculadas a la actividad turística, logrando a la vez encomiables objetivos de política cultural y el afianzamiento de recursos básicos para el desarrollo de nuevos productos.*
- *Revalorización del patrimonio susceptible de uso turístico de carácter histórico, monumental o tradicional a través de la rehabilitación para uso turístico de edificios singulares preservando la arquitectura autóctona.*

Para cumplir estos objetivos se establecen cinco planes: el Plan de Coordinación y Cooperación Institucional; El Plan de Nuevos Productos Turísticos; el Plan de Modernización e Innovación Turística; el Plan de Promoción, Marketing y Comercialización y el Plan de Excelencia Turística.

En el primer Plan Futures, se comienza a ver el impacto del concepto de sostenibilidad en la política turística, pues sus planes y programas giran en torno a la competitividad y esto inaugura una de las relaciones más exitosas en la reflexión de los conceptos sostenibilidad-competitividad, planteando la sostenibilidad como una herramienta para alcanzar la competitividad del sector².

Para poner en marcha los programas incorporados en cada uno de los planes, se plantea un acuerdo entre las tres administraciones con competencias en materia de turismo: el propio Gobierno Central, las Comunidades Autónomas y los municipios.

En el año 1996 aparece el segundo Plan (Futures II, 1996-1999), aprobado tras la declaración favorable de la Conferencia Sectorial de Turismo (celebrada el 9 de diciembre de 1995). Los principios rectores de este segundo plan FUTURES fueron: sostenibilidad, corresponsabilidad de todos los agentes, concentración de las acciones por productos o destinos e integración de iniciativas empresariales en proyectos comunes con las distintas administraciones.

Además, se crea el programa de Nuevos Productos donde “se presentarán proyectos que diseñen una estrategia global para el producto en cuestión, o aspectos de singular importancia como la elevación de niveles de calidad; adecuación a criterios de sostenibilidad ambiental;

² La relación sostenibilidad-competitividad es un argumento habitual en muchas políticas turísticas de diversos países y un argumento central en organismos mundiales, como la OMT.

adaptación a cambios tecnológicos y de mercado o reforzar elementos que permitan captar nuevos segmentos de demanda y alargar la temporada”.

Se crean también los Planes de Dinamización Turística (PDT) como instrumentos orientados hacia destinos emergentes en las primeras fases de desarrollo turístico. Además, se desarrollan un conjunto de acciones pensadas para la implantación de un sistema de gestión medioambiental para municipios turísticos (Municipio Turístico Sostenible).

En la actualidad (veinte años después), la apuesta, sobre papel, por un modelo sostenible de los Planes de Excelencia Turística (PET) y Planes de Dinamización Turística (PDT), debería verse reflejada en la práctica o haber producido algún impacto en la evolución del modelo de desarrollo turístico. Sin embargo, estos avances apenas se aprecian, ya no solo en cuanto a la creación de nuevas características que conforman el producto turístico base en el país, sino también en cuanto a la filosofía que hay detrás del concepto de sostenibilidad por parte de los agentes públicos y privados dedicados al turismo (*Velasco, 2010*).

Los resultados de los Planes de Excelencia y Dinamización Turística han sido insuficientes, por lo que cabe plantearse si la gestión es la adecuada y cuáles son aquellos aspectos que imposibilitan un correcto funcionamiento de dichos planes. Brunet (2005) y Beas (2012), profundizan en este sentido señalando los aspectos negativos que pueden explicar los escasos resultados del PET y PDT:

- Se le otorga un destacado protagonismo a la administración local.
- Creación moderada de productos turísticos.
- Escasa importancia al desarrollo de políticas sostenibles, especialmente ambientales.
- Capacidad limitada ante dinamización empresarial.
- Es necesaria la creación de fórmulas compartidas entre organización y gestión turística.
- No existe una visión de conjunto o una visión global que permita integrar los tres pilares básicos de la sostenibilidad. (Fig. 1.1)

Esta apuesta inicial por la calidad turística consigue consolidarse a lo largo de los Planes Futures I y II, y a través del Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICHTE) para los años 2000-2006.

El PICHTE permitió una nueva visión, una serie de cambios respecto a la política turística desarrollada hasta entonces por la Administración Central del Estado. Estos cambios van orientados hacia la “calidad integral”, concepto que reemplaza a la sostenibilidad y cuyo

principal objetivo es ganar competitividad. Gracias al PICTE, surge el concepto de calidad relacionado con la rentabilidad de las inversiones, abarcando no solo a la actividad privada, sino también a los destinos y a la aplicación de los criterios de sostenibilidad medioambiental.³

Tras quince años desde la creación y puesta en marcha de los Planes de Excelencia Turística, los destinos maduros perdían competitividad y seguían siendo el principal problema para la administración turística nacional, siendo incapaces de afrontar tal desafío. Esta situación motivó que, en el año 2007, se presentara la Iniciativa de Modernización de Destinos Turísticos Maduros, enfocada a la recuperación de los destinos turísticos que evidencien síntomas de deterioro.

Debido a la complejidad de la situación actual (razones políticas, económicas y sociales), se pretende conseguir una cooperación entre el sector público-privado, con el fin de modernizar y renovar infraestructuras turísticas y un mayor desarrollo de actividades complementarias.

3.1 METAS EN LA POLÍTICA TURÍSTICA ESPAÑOLA

La administración pública, independientemente del territorio donde se localice, debe velar por un desarrollo armónico e integrado de las dimensiones social, económica y físico-natural de los destinos turísticos, de forma que se atienda de manera prioritaria al logro del bien común o interés general. Para ello, es fundamental la creación de un marco de gestión que facilite la cooperación entre instituciones con responsabilidades compartidas estableciendo unas metas comunes. Sin embargo, el turismo se considera un motor clave para la recuperación económica post-crisis, esto es concebido como tal por numerosos países, incluidos los miembros del G-20.

Es por ello, que los planes de turismo convencionales persiguen primordialmente la consecución de metas económicas a través de un crecimiento de la industria turística, generalmente orientados hacia objetivos como:

- Aumento de los visitantes.
- Mayor volumen de negocio.
- Creación de empleo.

³Nuevamente, se vuelve al error de conceptualizar la sostenibilidad con la exclusividad del cuidado del medioambiente, subestimando el resto de dimensiones necesarias para avanzar en la sostenibilidad.

De la misma manera, la planificación turística se centra, a menudo, en términos de uso del suelo y de planificación territorial, lo cual desemboca, en ocasiones, en un trato irrespetuoso con la comunidad, el entorno socio-cultural o la empresa (*Lanc, 2012*).

En el escenario descrito, y a pesar de tener verdadera importancia en la sociedad un adecuado uso de los recursos naturales, económicos y socioculturales de la que ésta dispone para su desarrollo, la realidad es que las políticas turísticas, estrategias y herramientas o iniciativas que se han ido desarrollando hasta la fecha, no van destinadas hacia la consecución de un modelo de desarrollo sostenible y, rara vez, se toman medidas y/o acciones concretas para su aplicación práctica (*Torres y López, 2012*). Además, cuando se toman medidas, éstas suelen centrarse en el cuidado medioambiental, olvidando la dimensión social y económica.

Por lo tanto, cabe plantearse: ¿La preocupación por la sostenibilidad nace de una verdadera sensibilización por el entorno? Y, si así fuese, ¿se crean verdaderos planes de actuación que conduzcan hacia un nuevo modelo de producción y consumo?

La figura 3.1 muestra una imagen que invita a la reflexión sobre la importancia que tiene el pilar económico en el modelo de turismo convencional. ¿Turismo sostenible o sosteniendo al turismo?

Figura 3.1 “Scenic View”



Fuente: Caricatura de Sergio Langer, Argentina. Portal “Turismo Visión”.

No existe un documento específico donde se defina de forma explícita una política turística española que establezca las grandes metas que persigue el estado español para su sector turístico. Sin embargo, es posible encontrar estas metas a través de los dos principales planes estratégicos elaborados por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, ambos relacionados con el desarrollo de la actividad turística en España.

3.1.2. Metas del plan de turismo español horizonte 2020 “plan 2020”

En 2007 se apostó por un liderazgo compartido en materia turística con la aprobación del Plan de Turismo Español Horizonte 2020 (aprobado por el Consejo de Ministros en noviembre de 2007). Este plan “propone reformular los planes de desarrollo de los destinos de acuerdo con las nuevas tendencias de mercado y el reto del desarrollo sostenible” (Vera y Baños, 2012). El Plan 2020 es un documento dirigido a la actividad turística de la Administración General del Estado que establece sus metas y objetivos⁴ a través de cinco ejes claves:

Tabla 3.2. Ejes claves y objetivos del Plan 2020

EJES CLAVES DE ACTUACIÓN	OBJETIVOS
1.- NUEVA ECONOMÍA TURÍSTICA	Desarrollar las ventajas derivadas de una nueva economía para el sistema turístico de España, fomentando la innovación, el conocimiento y desarrollo profesional y del talento, de manera que sean los principales activos para la plena satisfacción del cliente y consecuentemente, alcanzar una mayor competitividad.
2.- VALOR AL CLIENTE	Mejorar y aumentar el valor ofrecido al cliente con experiencias turísticas, permitiendo un mejor posicionamiento de España como destino turístico y convirtiendo la relación cliente-satisfacción en el nuevo modelo a seguir.
3.- SOSTENIBILIDAD DEL MODELO	Proyectar el modelo tradicional turístico español hacia un modelo sostenible, optimizando los beneficios y garantizando la calidad de los diferentes entornos culturales y naturales, sin olvidar el bienestar social y el reequilibrio socio-territorial.
4.- ENTORNO COMPETITIVO	Procurar un entorno óptimo para la creación de negocios innovadores dentro de la actividad turística.
5.- LIDERAZGO COMPARTIDO	Impulsar una cultura de liderazgo compartido dentro del sistema turístico español, donde se ayude, desde una perspectiva de eficiencia y corresponsabilidad, a la consecución de los beneficios socioeconómicos de la actividad turística, tanto para el sector turístico como para la sociedad.

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan 2020

⁴ Plan Turismo Español Horizonte 2020. Proyecto impulsado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2007.

Se aprecian cinco grandes bloques con diferentes temáticas, que siguen una lógica interna. Dicha lógica va desde temas generales y teóricos, hasta lo particular y práctico, es decir, aborda en un principio cuestiones más generales para desembocar en otras más concretas, ya no solo desde el punto de vista temático, sino también espacial, donde se pretende proporcionar una visión de la difícil situación en la que se encuentra la actividad turística en el actual contexto de profundos y acelerados cambios (Maroto y Cejudo, 2010).

Por otra parte, el “Área de Sostenibilidad” del plan propuso lo que sería un “Escenario Alternativo 2020”, en el cual se establecen tres objetivos (Prats, 2008) perfectamente compatibles con el fomento de la actividad turística:

- Contención del crecimiento urbanístico
- Reducción de la carga ambiental
- Mejora de los ingresos derivados del turismo

Se incorporaron en el plan interesantes propuestas en cuanto a cuestiones sobre el cambio climático dirigido a una reformulación del modelo turístico español, equilibrando el rastro energético del turismo con los compromisos climáticos europeos e internacionales.

En general, se apreciaba como las metas del Plan 2020 tendían a unir competitividad con sostenibilidad, además de darle importancia a los agentes sociales, tanto en la percepción de los destinos ante el turista como en la atención a las necesidades de la sociedad.

En cualquier caso, los resultados fueron mínimos y quedaron en el ámbito teórico, pese al interés suscitado por las iniciativas del Plan en materia de sostenibilidad. Así lo ponen de relieve diversos autores:

“a pesar de los esfuerzos realizados en la redacción del Plan de Turismo Español Horizonte 2020 y de la declaración de intenciones que, al respecto, se recoge en la mayoría de los planes regionales de turismo, la realidad es que continúa sin existir una actitud proactiva de los gobiernos central y regionales hacia la sostenibilidad del desarrollo del turismo en España, por lo que los avances son mínimos” (Pulido y López, 2010)

“el Plan 2020 no termina de convertirse ni en una bandera clara de la administración turística, ni en un elemento dinamizador del sector” (Velasco, 2011)

El nuevo gobierno central, tras las elecciones del 2011, dejó definitivamente inactivo el Plan 2020, sustituyéndolo por el Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT 2012-2015), presentado en junio de 2012.

3.1.3. Metas del Plan Nacional e Integral de Turismo – PNIT

El PNIT, formado por 6 ejes y 28 medidas, se crea por la Secretaría de Estado de Turismo, a través del Instituto de Turismo de España (Turespaña), con la colaboración de las Comunidades Autónomas, las organizaciones empresariales, los sindicatos y diferentes representantes del sector.

El PNIT persigue fomentar la competitividad de las empresas y los destinos turísticos, contribuir a la renovación del liderazgo mundial de España en materia de turismo e impulsar la generación de riqueza, empleo y bienestar social.

Las principales características a destacar del PNIT son las siguientes:

- Visión de España como destino competidor con respecto a otros países.
- PNIT es un instrumento de carácter general que afecta a casi todos los ámbitos de actividad.
- Cuenta con un enfoque estratégico y operativo.
- Apuesta por el control, coordinación, medición y transparencia de resultados.

El PNIT, pensando en España como destino turístico, se orienta a generar una clara diferenciación para el consumidor, en el cual, todos los recursos estén a su alcance. La visión del PNIT para el “Destino España” se concreta en los siguientes ideales:

- Consolidar España como destino líder con proyección internacional.
- Sostenible económica, social y medioambientalmente.
- Con destinos rentables económicamente.
- Eficiente en su modelo empresarial.
- Excelente en el talento.
- Inmerso en la era digital.
- Colaborativo entre el sector público, privado y el resto de agentes sociales y organizaciones que formen parte del sector.

Para alcanzar la visión deseada, el PNIT plantea una serie de objetivos y metas orientadas a la mejora del sector turístico:

- Incrementar la actividad turística y su rentabilidad, a través de una meta principal: aumentar el gasto realizado por cada turista internacional, además del margen asociado a los ingresos derivados del turismo.
- Generar empleo de calidad incrementando su estabilidad temporal.

- Impulsar la unidad de mercado desarrollando un marco normativo común que facilite e impulse el desarrollo de la actividad turística en España.
- Mejorar el posicionamiento internacional incrementando la importancia de los intereses de España en cuanto a decisiones internacionales, a partir de dos líneas:
 - o Aumentando la capacidad de internacionalización de las empresas turísticas y proveedoras del sector.
 - o Estableciendo una representación de los intereses del turismo español en ámbitos de decisión supranacionales.
- Mejorar el posicionamiento de la marca España en mercados consolidados e impulsar su posicionamiento en los no tradicionales, a través de actuaciones coordinadas y cohesionadas entre todos los agentes.
- Favorecer la corresponsabilidad público-privada en todos los ámbitos de la gestión turística. Se diferencian dos líneas de corresponsabilidad:
 - o Participación privada en la toma de decisiones relacionadas con las políticas de turismo.
 - o La financiación de servicios o actuaciones de promoción conjuntas.
- Fomentar la desestacionalización del turismo, potenciando la proporción de viajeros presentes en temporada media y baja sobre los viajeros de temporada alta.

Tal y como se refleja en los objetivos mencionados y haciendo una breve distinción entre ambos planes, se puede apreciar cómo las metas establecidas por el Plan 2020 se elaboran en torno a la sostenibilidad sin olvidar la competitividad y el apoyo a los diferentes agentes sociales involucrados en el turismo. Por el contrario, los objetivos y las metas del PNIT parecen estar enfocados casi únicamente a la consecución del máximo beneficio económico posible, entendiéndolo como una necesidad prioritaria ante la situación actual de crisis en España acaecida desde 2008.

No obstante, para poder profundizar en el estudio del funcionamiento del sistema turístico español basado en la sostenibilidad, es necesario analizar las estrategias seguidas por los organismos públicos encargados de desarrollar las metas planteadas.

3.2 ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA TURÍSTICA ESPAÑOLA

A falta de un documento denominado “estrategia de turismo” donde se aborde explícitamente los aspectos estratégicos que se van a seguir para desarrollar la política turística en España, se procederá a analizar las líneas estratégicas definidas por los distintos planes turísticos así como la organización estratégica que ha adoptado la administración turística para desarrollar sus metas.

La figura 3.2 presenta los distintos organismos e instituciones que configuran la administración turística española.

Figura 3.2. ORGANIGRAMA. MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO



Fuente: Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Gobierno de España

Según el Real Decreto 1823/2011 (BOE 22/12/2011), de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, en su artículo 10, corresponde al Ministerio de Industria, Energía y Turismo la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de energía, desarrollo industrial, turismo, telecomunicaciones y de la sociedad de la información. El mismo Artículo del Real Decreto establece la estructura del Ministerio en los siguientes órganos superiores:

- a) La Secretaría de Estado de Energía.
- b) La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.
- c) La Secretaría de Estado de Turismo.

Por lo tanto, el Ministerio cuenta con tres Secretarías de Estado (de igual nivel jerárquico) entre las que se encuentra el área de Turismo, Energía y SETSI (Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información).

Las funciones vigentes de la institución, según el ya mencionado Real Decreto, para la Secretaría de Turismo, son las siguientes: llevará a cabo las acciones que sean precisas para definir, desarrollar, coordinar y ejecutar las políticas turísticas del Estado, así como las relaciones turísticas institucionales de la Administración General del Estado con organizaciones internacionales, públicas y privadas, y la cooperación turística internacional, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Por otro lado, es necesario prever la capacitación de los recursos humanos con que cuenta la Administración para el desarrollo de las metas turísticas. De nada sirve plantear unas buenas metas a alcanzar si el personal encargado de su consecución no cuenta con la formación y las habilidades adecuadas para ello. En este sentido, la Subsecretaría de Industria, Energía y Turismo cuenta con diferentes funciones estratégicas orientadas hacia la formación y capacitación del personal para poder llevar a cabo la puesta en valor de los recursos y productos turísticos en España (Real Decreto 344/2012, de 10 de febrero, artículo 7). La capacitación de los trabajadores persigue estimular la puesta en valor de los recursos turísticos en España y a su vez, establecer líneas de actuación idóneas para un correcto desarrollo del turismo que permita una prospección o investigación de posibles fenómenos turísticos basados en indicios actuales

A modo de observación, llama la atención la organización institucional que se ha diseñado para gestionar el turismo, agrupándolo en un mismo Ministerio con actividades económicas estratégicas para el país como la energía o las telecomunicaciones. Pareciera subyacer en esta manera de organizarse, la idea del Estado español de concebir el turismo preferentemente como una actividad económica, lo que repercute su gestión, pues este enfoque priorizará los criterios económicos a la hora de su gestión, como efectivamente parece haber sido el caso en España. Por último, se procede al análisis de los ejes estratégicos que ha definido España para el desarrollo de las metas turísticas, y que vienen definidos por los Planes 2020 y PNIT, ya comentados brevemente en el epígrafe 3.1.

3.2.1. Estrategias plan de turismo español horizonte 2020 “Plan 2020”

Las estrategias descritas en el Plan de Turismo Español “PLAN 2020” se corresponden a los cinco grandes ejes claves de actuación sobre los que se diseña el plan.

En la figura 3.3, se muestra de forma esquemática los cinco ejes, con objeto de facilitar su entendimiento para su posterior análisis:

Figura 3.3. Los cinco ejes del Plan 2020



Fuente: Elaboración propia a partir del Plan 2020

En la figura 3.3 se muestran las líneas estratégicas que debe seguir el sistema turístico en España para el cumplimiento de las metas fijadas por el PNIT.

Cada uno de los ejes vienen determinados con una serie de líneas de actuación que permiten su funcionamiento:

Tabla 3.3 Ejes estratégicos Plan 2020

EJES	LÍNEAS DE TRABAJO DENTRO DE CADA EJE
<i>1. Eje Nueva Economía Turística</i>	CONOCIMIENTO Desarrollo de un sistema de inteligencia de referencia para el sector turístico español. Mayor difusión.
	INNOVACIÓN Impulsar un nuevo modelo de innovación horizontal para el sistema turístico español, mejorar la capacidad científica y tecnológica y aumentar la efectividad de la gestión turística.
	TALENTO Atraer, desarrollar y retener el talento dentro del sector turístico, atribuyéndole un mayor valor a la carrera profesional y mejorando las habilidades de liderazgo y gestión de recursos humanos.
<i>2. Eje Valor al Cliente</i>	ESPAÑA EXPERIENCIAL Promover la generación de productos turísticos de alto valor para el cliente, basado en el reconocimiento de la identidad y particularidad de los destinos.
	POSICIONAMIENTO 2020 Alcanzar un posicionamiento turístico nuevo y diferencial, creando valor de cara al horizonte 2020 a través de la combinación de atributos comunes y otros diferenciales según clientes-productos.
	TRANSFORMACIÓN DE LA GESTIÓN Y COMERCIALIZACIÓN Impulsar procesos de comercialización novedosos, potenciando la gestión con el cliente y la adaptación con nuevos entornos y espacios.
	CALIDAD PERCIBIDA Impulsar un servicio de calidad con el cliente antes, durante y después del viaje, capaz de mejorar la calidad percibida.
<i>3. Eje Sostenibilidad del Modelo</i>	TURISMO MEDIO AMBIENTE Y SOCIEDAD Avanzar ante los compromisos por la sostenibilidad y en el desarrollo de prototipos integrales con proyección internacional en actividades empresariales y destinos costeros, culturales, patrimoniales y de naturaleza.
	PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LOS DESTINOS TURÍSTICOS Impulsar los procesos de planificación y gestión de los destinos turísticos basados en la corresponsabilidad pública-privada y la participación social, capaz de integrar y desarrollar una visión estratégica.

EJES	LÍNEAS DE TRABAJO DENTRO DE CADA EJE
	<p>RECUALIFICACIÓN DE LOS DESTINOS TURÍSTICOS MADUROS</p> <p>Implementar un nuevo modelo para los destinos turísticos maduros caracterizado por su mayor propuesta de valor al cliente, que aporte un mayor beneficio económico, social y medioambiental.</p>
	<p>DESESTACIONALIZACIÓN Y REEQUILIBRIO SOCIOTERRITORIAL</p> <p>Revalorizar aquellos recursos que fomenten el equilibrio socioterritorial del turismo a través de la creación de nuevas categorías de producto, capaces de operar todo el año y consiguiendo así la desestacionalización de la demanda.</p>
4. Eje Entorno Competitivo	<p>MARCO NORMATIVO Y SIMPLIFICACIÓN</p> <p>Promover un marco normativo que optimice la competitividad del sistema turístico español, además de favorecer la innovación e iniciativa empresarial y facilitar los procesos administrativos que afectan a la toma de decisiones.</p>
	<p>CULTURA COOPERATIVA</p> <p>Aumentar la función directora del turismo, cooperación administrativa y la participación privada en la definición y ejecución de políticas públicas que afectan al turismo.</p>
	<p>PLANES SECTORIALES DE COMPETITIVIDAD</p> <p>Impulsar planes sectoriales de competitividad que mejoren la eficiencia y eficacia de los negocios mediante entornos de colaboración, alianzas y plataformas de gestión empresariales.</p>
	<p>ACCESIBILIDAD TURÍSTICA</p> <p>Facilitar el acceso, la movilidad y la información a los clientes, revalorizando turísticamente las infraestructuras, así como el transporte, tecnologías y servicios.</p>
5. Liderazgo Compartido	<p>Difundir y fomentar una actitud de compromiso y cooperación permanente entre los agentes del sistema turístico con miras a proyectar un desarrollo competitivo y perfeccionar las estrategias y actuaciones, adaptándolas a posibles cambios en el entorno.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan 2020

En general, se aprecia cómo las líneas estratégicas del Plan 2020 tienden a igualar competitividad con sostenibilidad, además de darle importancia a los agentes sociales, tanto en la percepción de los destinos ante el turista como en las necesidades de la sociedad. Esto parece reafirmar nuestra conclusión anterior: se concibe el turismo como actividad económica y bajo la lógica económica lo que se persigue es la “sostenibilidad económica”, es decir, la no disminución (si no aumento) de los ingresos buscando para ello ser más competitivos.

De cualquier forma, el plan 2020 contaba con una buena estructura y dirección con líneas de trabajo orientadas al desarrollo de los tres pilares o dimensiones que comportan la sostenibilidad (económico, social y medioambiental). No obstante, no todas las propuestas pudieron llevarse a cabo, teniendo en cuenta que el planteamiento se realizó el año 2007, justo antes de la crisis económica, lo cual afectó en la falta de presupuesto (y posible cambio de prioridades políticas) para acometer los planes que en el documento se citaban.

Aún así, el Plan 2020 se consiguió llevar a la práctica a través de varias acciones, como por ejemplo, los planes de reconversión en los destinos turísticos maduros.

Igualmente, debido a la difícil situación en la que se encontraba España y ante numerosas dificultades en el camino, como problemas políticos o disonancias entre prioridades y objetivos, se complicó la correcta puesta en marcha de los proyectos.

La participación de la administración local o regional era fundamental para llevar a la práctica los diferentes proyectos del Plan 2020. Es por ello que las elecciones del 2011, que provocaron cambios en los gobiernos regionales y locales, así como en la dirección, desembocó en diferentes desacuerdos en cuanto a la ejecución de las iniciativas propuestas por el Plan.

En el mismo escenario, los programas dedicados a la recualificación de los destinos maduros necesitan de inversiones públicas, que permitan añadir valor al territorio en cuestión y mejorar sus infraestructuras. Por otra parte y de la misma manera, la inversión privada es fundamental, pues posibilita que los establecimientos sean de calidad, con una oferta variada y con equipamientos innovadores y atractivos. Esto necesita de una fuerte confianza y compromiso por parte del empresario, que se siente receloso en cuanto a la participación en estos proyectos debido a la incertidumbre del futuro económico del país.

Debido a esta incertidumbre y ante el, ya mencionado, cambio de gobierno del 2011, se constituye el PNIT a modo de solventar, en la medida de lo posible, los problemas de la crisis a través de la actividad turística.

3.2.2. Estrategias del Plan Nacional e Integral de Turismo – PNIT

Según establece el PNIT, la competitividad juega un papel determinante dentro del sistema turístico español como estrategia fundamental para conseguir una posición predominante en el exterior. Por ello dentro de la Secretaría de Estado de Turismo, corresponde a la Subdirección General de Cooperación y Competitividad Turística ejercer funciones de cooperación y coordinación turística con las Comunidades Autónomas, entes locales y otros departamentos

ministeriales, así como con los agentes privados, con el fin de elaborar las bases y la planificación general de la política turística, especialmente a través de la Conferencia Sectorial de Turismo, el Consejo Español de Turismo y la Comisión Interministerial de Turismo.

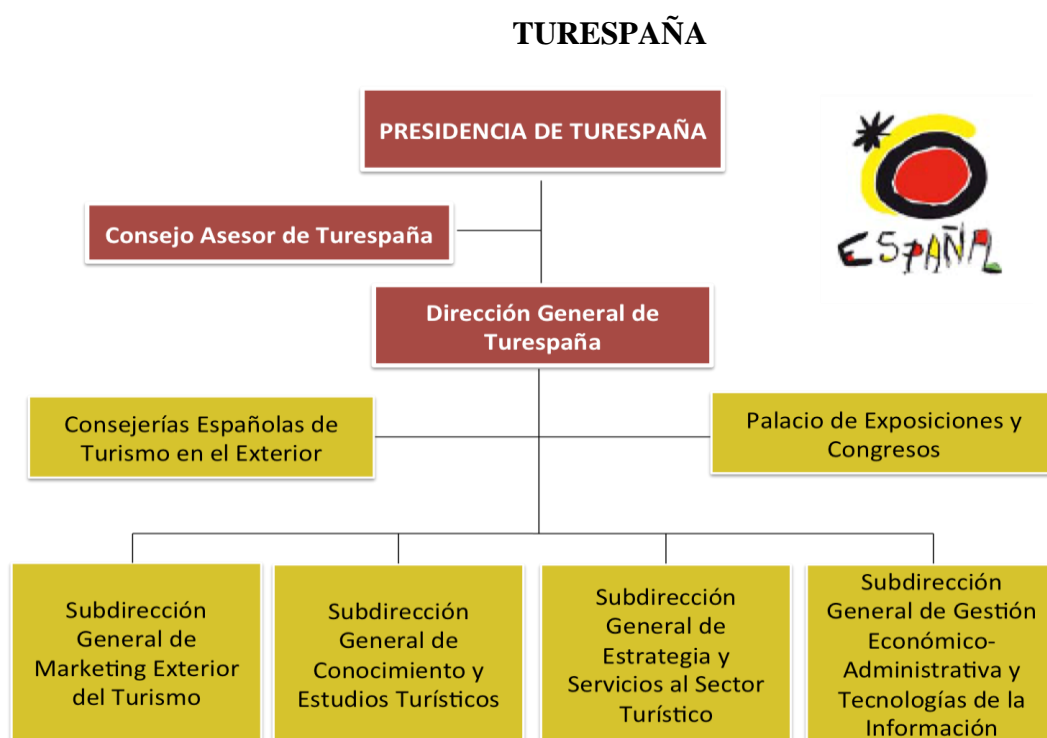
Para conseguir dicha cooperación y competitividad, la subdirección General de Cooperación y Competitividad Turística se encarga, en un plano transfronterizo, de las relaciones turísticas internacionales de la Administración General del Estado.

Igualmente, uno de los pilares estratégicos fundamentales para alcanzar la competitividad en España como destino turístico ha sido la creación de un nuevo organismo denominado Turespaña, siendo el encargado de la difusión y promoción de la Marca España.

La Secretaría de Estado de Turismo se apoya en el Instituto de Turismo de España (Turespaña), como uno de los organismos estratégicos de la Administración General del Estado e implantado por el Plan Nacional Integral de Turismo (PNIT) con la función principal de promocionar España en el exterior como destino turístico.

Con el fin de analizar sus diferentes niveles de actuación, se considera oportuno incorporar un organigrama institucional que refleje su estructura y organización estratégica:

Figura 3.4: ORGANIGRAMA. INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA.



Fuente: : Instituto de Turismo de España (Turespaña)

Se aprecia como Turespaña se organiza en cuatro subdirecciones generales para responder al ejercicio de todas sus tareas. El organismo cuenta con las siguientes funciones estratégicas:

- Elaboración de las bases y planificación general de la política turística.
- Desarrollo de planes y programas que fomenten la innovación, calidad y la sostenibilidad, además de la competitividad de los destinos turísticos en España.
- Gestión de las relaciones internacionales turísticas de la Administración General del Estado, cooperación internacional en materia de turismo y apoyo a las empresas españolas de actividad turística en el exterior.
- Planificación, desarrollo y ejecución de promoción turística de España como destino competitivo en los mercados internacionales.
- Apoyo a la comercialización de productos turísticos españoles en el exterior (para ello, TURESPAÑA colabora con las CCAA, los entes locales y el sector privado).
- Encargado de fijar la estrategia y planificación de Paradores de turismo de España S.A., así como posibles inversiones en nuevos Paradores.
- Creación, coordinación y difusión del conocimiento turístico.
- Fomento de la modernización del sistema turístico español, impulsando la capacidad científica y tecnológica y aumentando la efectividad y eficiencia de los procesos de gestión.

Con el fin de formar una correcta cooperación estratégica destinada a la promoción exterior de los destinos turísticos en España y según el objeto del presente estudio, se analizarán a continuación las principales líneas estratégicas de Turespaña orientadas al turismo sostenible (ver tabla 3.4).

Tabla 3.4. Visión y estrategias de Turespaña (Secretaría de Estado de Turismo)-PNIT

VISIÓN	ESTRATEGIAS
Reconversión de destinos maduros	Conseguir una mayor calidad y competitividad de la oferta turística escapando de la tradicional política de competitividad basada en la reducción de precios.
Renovación de infraestructuras turísticas	Apoyo financiero a los planes de renovación y modernización integral de destinos turísticos maduros del litoral español.
Creación de redes de agencias de gestión de experiencias “Agencias gestoras de experiencias turísticas en destino”.	Fomentar la gestión de productos y actividades turísticas diferenciales con un enfoque más experiencial.
Desarrollo del sistema de Calidad Turístico Español	Mejora de la calidad de la prestación del servicio que recibe el turista.
Puesta en valor del patrimonio cultural, natural y enogastronómico	Promover y conservar el patrimonio cultural, natural y enogastronómico de España.

Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto de Turismo de España (Turespaña)

De lo anterior podría entenderse que Turespaña, al menos en su organización estratégica, apuesta por un modelo sostenible, pues orienta sus actuaciones hacia una serie de objetivos a largo plazo, cada una de ellas de interés para la sostenibilidad en el turismo.



Además de Turespaña y siendo de gran importancia, en un período de crisis económica, la innovación y competitividad, se crea La Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas, S.A. (SEGITTUR), dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, y adscrita a la Secretaría de Estado de Turismo.

SEGITTUR es la responsable de impulsar la innovación (I+D+i) en el sector turístico español, tanto en el sector público (nuevos modelos, canales de promoción, gestión...) como en el sector privado (apoyo a emprendedores o nuevos modelos de gestión).

La actividad fundamental de SEGITTUR va en consonancia con los principales objetivos de la Secretaría de Estado de Turismo y, por tanto, del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a la vez que permite resolver y apoyar a las distintas medidas y actuaciones recogidas en el Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT).

No obstante, el PNIT presenta grandes diferencias en torno a la sostenibilidad en el sector turístico con respecto al Plan 2020, por esta razón y con el objetivo de simplificar la información, se procederá a realizar una comparación entre ambos planes.

3.2.4 ¿Qué ha cambiado? Plan 2020 versus PNIT (2012-2015)

Debido a su mejor estructura en relación al tratamiento de la sostenibilidad, se parte del programa de sostenibilidad del Plan 2020, para a partir del mismo comparar las medidas coincidentes con el PNIT que pretenden conseguir los mismos objetivos que algunas de las iniciativas del Plan 2020. De igual manera, se añaden en el apartado de “nuevas medidas” aquellas que suponen, al menos en la teoría, una apuesta por el desarrollo de la sostenibilidad y que no estaban incluidas en el plan anterior.

Tabla 3.5. Comparación PLAN2020-PNIT

	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	
PROGRAMAS	EJES SOSTENIBILIDAD: PLAN 2020	PNIT (2012-2015)
Turismo, medioambiente y sociedad	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento bases sostenibilidad turística. - Observatorio turismo y sostenibilidad. - Formación relacionada con la sostenibilidad. - Proyectos en red de turismo y medioambiente. - Compromiso por medidas sostenibles. - Modelo de responsabilidad social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento del turismo sostenible en el medioambiente. - Puesta en valor del patrimonio cultural, natural y enogastronómico. - Evolución Sistema Calidad Turístico Español.
Planificación y gestión de los destinos turísticos	<ul style="list-style-type: none"> - Herramientas de evaluación competitividad-sostenibilidad. - Planificación destinos turísticos. - Impulso a la estrategia para la gestión de planificación turística. - Gestión de los destinos en cuanto a refuerzo de capacidades y conocimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Destinos inteligentes: innovación en la gestión de destinos. - Apoyo a los municipios turísticos.
Recualificación de los destinos turísticos maduros	<ul style="list-style-type: none"> - Proyectos de recualificación de destinos maduros. - Rehabilitación de equipamientos y entornos urbanos y naturales. - Modernización de la oferta turística. 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a la reconversión de destinos maduros. - Líneas de crédito para la renovación de infraestructuras turísticas. - Apoyo a la internacionalización de las empresas turísticas españolas.
Desestacionalización y reequilibrio socioterritorial	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación de oportunidades: mapa de recursos (desestacionalización) - Planes sobre productos, itinerarios y rutas temáticas. - Planes desestacionalización. - Modelo de cooperación en red entre destinos participantes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Modulación de tasas aeroportuarias. - Modificación de la legislación que afecta al turismo.

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan 2020 y PNIT

Se aprecia una gran diferencia entre las iniciativas de ambos planes. En un primer momento, destacan en ambos, aquellas iniciativas orientadas a enfrentar uno de los principales retos en el sector turístico en España, la estacionalización.

Por un lado, el Plan 2020 propuso identificar recursos de alto valor turístico y fomentar planes para alcanzar una mayor competitividad en los destinos de proyección internacional, y por otra parte, el PNIT pretende favorecer la desestacionalización a través de la medida “Modulación de las tasas aeroportuarias” favoreciendo un incremento de la duración de la estancia en la temporada media.

En cuanto a las nuevas medidas que proporciona el PNIT relacionadas con la sostenibilidad, se aprecia una iniciativa dirigida al “Apoyo a los Municipios Turísticos”. El plan admite y asume una problemática derivada de la sobrecarga turística dada en las épocas del año con mayor afluencia de turistas en los municipios, en cuanto a sus infraestructuras y prestación de los servicios. Esta medida defiende que “la sostenibilidad de los destinos turísticos debe asegurarse, en primer lugar, desde su planificación”.

En resumen, se puede apreciar que, en lo que se refiere a la sostenibilidad, la mayor parte de propuestas e iniciativas del PNIT resultan imprecisas (*Pulido y Cárdenas, 2012*) y con conceptos generalmente aceptados, pero sin una estrategia específica, por lo tanto, es obvio el retroceso en el tratamiento de la sostenibilidad en dicho plan, en el que, además, las propuestas van dirigidas hacia una mayor competitividad, impulsando la calidad turística como elemento diferenciador y quedando la sostenibilidad relegada a un segundo plano.

Finalmente y en este marco, se definirán a continuación los programas, instrumentos o medidas necesarias para desarrollar las diferentes iniciativas, que usadas de manera coordinada y combinada permiten contribuir a una solución de conjunto.

3.3 INSTRUMENTOS DE LA GESTIÓN TURÍSTICA EN ESPAÑA

Aunque el PNIT es en sí mismo un instrumento estratégico, lo que se estudiará en este epígrafe son instrumentos de carácter más operativo, que muchas veces emanan del mismo. La diferencia estriba en que el PNIT es un “plan de planes”, un documento marco que define líneas estratégicas. Cada una de estas líneas debe, a su vez, dotarse de instrumentos de carácter más operativo para poder ser desarrolladas. Estos últimos son los que serán analizados en el presente epígrafe. Instrumentos que pueden adoptar la forma de planes de actuación para el desarrollo de las líneas estratégicas del PNIT, iniciativas, programas específicos, proyectos, etc.

En primer lugar, SEGITTUR se organiza en torno a áreas de actuación, en cada una de las cuales se encuentra desarrollando una serie de proyectos. Estas áreas son como siguen:

- **INNOVACIÓN.** Con el principal objetivo de favorecer el crecimiento turístico en España basado en la creación y consolidación de empresas turísticas. Igualmente, favorece la expansión hacia aquellos segmentos de mayor valor añadido y rentabilidad económica y medioambiental.
- **INTERNACIONALIZACIÓN.** Promoción e implementación de buenas prácticas en mercado nacional e internacional, fomentando así a las PYMEs a su internacionalización, acompañándoles en la apertura de nuevos mercados con especial interés en Iberoamérica.
- **EMPRENDEDORES.** Es el principal instrumento de la Secretaría de Estado de Turismo. Apoya a los emprendedores del sector y orientará los esfuerzos a impulsar el espíritu emprendedor y a la creación de nuevas empresas:
 - Atracción y retención del talento
 - Ventanilla Única Turística
 - Programas de financiación
 - Mentoring
- **PROMOCIÓN.** Apoyo a la promoción de España como destino turístico, así como de su patrimonio cultural, a través de campañas online y offline, gestión y mantenimiento de portales web y estrategia en redes sociales.
- **TECNOLOGÍA.** Impulso a las nuevas tecnologías aplicadas al turismo, esto contribuye a hacer que el sector sea más competitivo.

SEGITTUR, cuenta en la actualidad con más de 35 proyectos organizados en cada una de sus áreas de actividad descritas con anterioridad (ver tabla 3.6)

Tabla 3.6. Funciones e instrumentos operativos de SEGITTUR

ÁREAS	PROYECTOS-INSTRUMENTOS OPERATIVOS-SEGITTUR
INNOVACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Innovación y Tecnología en Turismo y Ocio transfronterizo Andalucía-Norte de Marruecos. • CONECTURmed • Destinos Turísticos Inteligentes • Proyecto STEEP (Social Tourism European Exchanges Platform) • Europe Senior Tourism • Senior Rail Travel • Agrupaciones Empresariales Innovadoras de Turismo • Tourism Business Portal • Plan de Actuaciones Especiales de El Hierro • INNpula Canal de Ayudas-Accede a AYUD@TUR turismo e innovación • THINKTUR
INTERNACIONALIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Fitur Know-How & Export 2014 • Fitur Know-How & Export 2015 • Jornada Técnica de Turismo IFI's Washington • Encuentro de empresas españolas con Instituciones de Financiación Multilateral en Washington • Jornadas Técnicas de Turismo en Perú (14 al 16 de abril de 2015) • Seminario de formación en Turismo en Organismos Multilaterales • Fitur Know-How & Export 2013 • Misiones Comerciales • INNpula Internacionalización – Accede a INNpula Internacionalización
EMPRENDEDORES	<ul style="list-style-type: none"> • Casos de éxito de Emprendetur • I Encuentro de Emprendedores Turísticos • Emprendetur 2014
PROMOCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • PAE en la Isla de la Palma • Study in Spain: información para estudiar en España • Portal de Turismo de España • Promoción de la Cultura de España • Folletos digitales interactivos • Campañas de promoción
TECNOLOGÍA	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de Turismo para las Google Glass • Aplicaciones turísticas • Concurso “The AppTourism Awards 2015”. • Concurso The AppTourism Awards 2014 • Desarrollo de portales • Destinos Turísticos Inteligentes • Open Data en turismo • Sistemas de Gestión de Calidad Turística • Test tecnología

Fuente: SEGITTUR

Se aprecia una apuesta de SEGITTUR en mayor medida por los proyectos relacionados con las funciones de innovación e internacionalización. Tratándose como uno de los principales objetivos de SEGITTUR la competitividad e innovación en tecnologías turísticas, no es de extrañar sus prioridades en cuanto a la creación de instrumentos operativos relacionados con dichas funciones.

Asimismo, el PNIT define 3 áreas de trabajo principales, siendo uno de ellos fundamental para el programa o planteamiento estratégico de Turespaña (la diversificación de la demanda):

1. Impulsar el conocimiento, el emprendimiento y formación
2. Mejorar la oferta turística
3. Diversificar la demanda

Cada una de estas áreas cuenta con instrumentos que las desarrollan.

Siendo uno de los principales objetivos la diversificación de la demanda, el PNIT a través de Turespaña (por su amplia información sobre mercados emisores y la situación de España en el contexto internacional), cuenta con el siguiente Plan Estratégico de Marketing (PEM).

Dicho plan plantea seis objetivos alineados con los establecidos por el PNIT, que a su vez, se enmarcan en el objetivo principal que sigue siendo el aumento de la rentabilidad de la actividad turística, dejando en un segundo plano, nuevamente, objetivos que engloben la sostenibilidad en el sector.

De este modo, el PEM se orienta a la consecución de un crecimiento de los ingresos turísticos a través de una estrategia de diversificación.

Figura 3.5. Correspondencia entre instrumentos del PNIT y objetivos del PEM



Fuente: Elaboración propia a partir del PNIT y PEM

El plan (Plan Estratégico de Marketing) se articula a través de diferentes líneas de actuación que concretan los objetivos de cada una de ellas. Estas líneas estratégicas descienden hasta el nivel operativo y deben estar perfectamente alineadas con los planes operativos anuales (POAS) de las Oficinas Españolas de Turismo.

Como instrumentos claves del PNIT se definen una serie de medidas a través de Turespaña, por la Secretaría de Estado de turismo. A continuación se muestran las 28 medidas (tabla 3.7) presentadas por el PNIT en cada uno de sus ejes (figura 3.6) correspondientes:

Figura 3.6. Ejes claves del PNIT 2012-2015



Fuente: Plan Nacional e Integral de Turismo. (PNIT)

Tabla 3.7 Ejes y medidas del PNIT y valoración de su relación con el turismo sostenible (según el PNIT)

EJES	MEDIDAS	RELACIÓN CON TS	DIMENSIONES DEL TURISMO SOSTENIBLE		
			Económica	Social	Ambiental
<i>Marca España</i>	- Coordinación en el desarrollo de la marca España				
	- Plan estratégico de Marketing				
	- Representación de los intereses turísticos españoles en la UE				
<i>Orientación al cliente</i>	- Programa “Fidelización España”				
	- Campaña para impulsar la demanda turística nacional				
	- Modulación de tasas aeroportuarias (favorece desestacionalización)	✓	X	X	X
	- Optimización en la expedición de visados turísticos				
<i>Ofertas y destinos</i>	- Apoyo a los destinos maduros				
	- Líneas de crédito para la renovación de infraestructuras turísticas	✓	X		X
	- Apoyo a los Municipios Turísticos (Agenda 21 turismo sostenible)	✓	X	X	X
	- Destinos inteligentes: innovación en la gestión de destinos				
	- Redes de agencias de gestión de experiencias				
	- Homogeneización de la clasificación y categorización de establecimientos hoteleros, rurales y camping				
	- Evolución del Sistema de Calidad Turístico Español				
	- Puesta en valor del patrimonio cultural, natural y enogastronómico	✓	X	X	X
	- Fomento del turismo sostenible con el medio ambiente	✓	X	X	X

EJES	MEDIDAS	RELACIÓN CON TS	DIMENSIONES DEL TURISMO SOSTENIBLE		
			Económica	Social	Ambiental
<i>Alineamiento de actores público- privado</i>	- Análisis del impacto de toda propuesta normativa en el sector turístico				
	- Impulso a la unidad de mercado				
	- Modificación de la legislación que afecta al turismo				
	- Entrada del sector privado en el ámbito de decisión y financiación de Turespaña				
	- Apoyo a la internacionalización de las empresas turísticas españolas				
	- Ventanilla única para empresas y emprendedores innovadores				
<i>Conocimi ento</i>	- Desarrollo del catálogo de servicios de Turespaña				
	- Reorganización y modernización de las Consejerías de Turismo de España en el Exterior				
	- Reorientación de las estadísticas nacionales de turismo				
<i>Talento y emprendeduría</i>	- Líneas de crédito para jóvenes emprendedores en turismo				
	- Programa de emprendedores innovadores turísticos				
	- Adecuación de la oferta formativa y la investigación a la demanda empresarial				

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT)

Leyenda

✓	Medida relacionada con el TS (bien por el texto que la desarrolla, bien por su impacto en las dimensiones del TS)
X	Relación de la medida con la dimensión del TS
X	Principal dimensión del TS trabajada por la medida del PNIT analizada

En la tabla (3.7) se reflejan aquellas iniciativas o medidas del PNIT relacionadas con el turismo sostenible. Se ha considerado oportuno subdividir dichas medidas según la principal dimensión del turismo sostenible en la que se enfocan, de este modo se puede estimar las prioridades del plan en cuanto a los objetivos (sociales, económicos y ambientales) que pretende alcanzar.

A primera vista, se aprecia cómo a diferencia del Plan 2020, el PNIT refleja dichas medidas de manera disgregada y poco específicas, pareciendo más bien ideas por desarrollar que medidas reales y concretas.

En la introducción del PNIT *-Secretaría del Estado de Turismo (2012)-* se reconoce que “*la actividad turística en España ha sufrido una pérdida importante de competitividad en los últimos años*” y “*la sostenibilidad económica, social y medioambiental de nuestro modelo está en entredicho de cara al futuro*”. La Secretaría de Estado de Turismo reconoce por tanto la insostenibilidad del modelo turístico español actual, que no sólo abarca los últimos años, sino que tiene su origen casi desde los inicios del turismo como actividad económica en España, haciéndose más evidente en los años 90 del pasado siglo (*Pulido, 2011*).

La visión del Destino España hacia la que se dirige el PNIT, se califica como un modelo “sostenible económica, social y medioambientalmente; generando retornos suficientes para mantener un alto valor añadido; generando empleo de calidad y haciendo un uso responsable de los recursos naturales”. (*Secretaría del Estado de Turismo, 2012*)

Analizando este planteamiento inicial, se percibe que la sostenibilidad es un pilar fundamental en el redactado del Plan, asumiendo como sostenibilidad el conjunto y equilibrio necesario, descrito en páginas anteriores, de las tres dimensiones del turismo sostenible: economía, sociedad y medioambiente (Figura 1). Sin embargo, y tal y como se aprecia en la tabla 3.6, se hacen continuas referencias a la sostenibilidad solo en ciertos aspectos, como sostenibilidad económica-financiera o medioambiental.

Estos planteamientos aislados generan una visión errónea de cómo debe ser un modelo sostenible, pues la sostenibilidad como tal tiene un carácter multidimensional y multifuncional, y su empeño, casi de manera excluyente, a cuestiones ambientales (o cualquier otra cuestión aislada), termina descuidando los demás pilares del turismo sostenible, no consiguiendo un correcto equilibrio y avance hacia una verdadera sostenibilidad.

Por otra parte, una de las particularidades que se destacan en el PNIT es la oportunidad para el mercado de la existencia de demanda sensible hacia la sostenibilidad del medioambiente.

No obstante, en cuanto al eje “orientación al cliente”, el PNIT define que “los grupos objetivo del programa fidelización España, estarán constituidos por los turistas residentes en Alemania o Reino Unido que viajan a España, independientemente de su motivación y el tipo de viaje que realicen”. Por lo tanto, parece no importar qué segmento del mercado es o no sensible a la sostenibilidad, ni cuáles son sus motivaciones, ni si su comportamiento es responsable o no. La oportunidad de una demanda sensible a la sostenibilidad no parece concebirse por tanto como una opción para cambiar el modelo turístico hacia escenarios sostenibles, sino como la oportunidad subyacente en vender la sostenibilidad del destino España como reclamo turístico internacional.

Esta situación muestra que el objetivo del PNIT sigue estando dirigido hacia beneficios cuantitativos, teniendo como principal reto el aumento de la llegada de turistas de los principales mercados de origen de turismo masivo, en lugar de dirigir o plantear los objetivos hacia una correcta gestión de calidad de la experiencia turística y hacia la sostenibilidad.

En efecto, la gran diferencia es que el PLAN 2020 surgió como respuesta a una preocupación por la degradación del modelo turístico español y como una apuesta por alcanzar un modelo turístico sostenible. El PNIT, en cambio, surgió como respuesta a una crisis económica que afecta al sector, y cuya apuesta es aumentar la competitividad del destino para captar mayores ingresos por turismo.

Por otra parte, aún no tratándose del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, la política turística en España cuenta con una iniciativa orientada al turismo sostenible, e impulsada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: el *Plan Sectorial de Turismo de Naturaleza y Biodiversidad (2014-2020)*

El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, aprobó en 2007 la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. De esta ley derivó el *Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (2011-2017)*, en el cual se constituyen varias metas. La tercera meta de este Plan busca “Fomentar la integración de la biodiversidad en las políticas sectoriales” y tiene vinculado el objetivo de “Promover la sostenibilidad del turismo de naturaleza”. Para el logro de este objetivo, se establecen una serie de acciones, entre las que destaca la necesidad de desarrollar un plan sectorial de turismo y biodiversidad. De ahí surge el mencionado Plan Sectorial, aprobado en 2014 por el Real Decreto 416/2014, de 6 de junio, por el que se aprueba el Plan Sectorial de Turismo de Naturaleza y Biodiversidad 2014-2020 (BOE 18/06/2014).

El principal foco de atracción de dicho plan se centra en el turismo de naturaleza dentro de los espacios protegidos, especialmente en la Red Natura 2000, estableciendo un sistema ligado a la gestión de estos espacios que diferencie a las empresas que desarrollan actividades sostenibles de turismo de naturaleza en estos lugares, y que tenga asociada una marca, aval o garantía para los usuarios o consumidores de este producto turístico.

Tabla 3.8 Plan Sectorial de Turismo de Naturaleza y Biodiversidad (2014-2020)

PLAN SECTORIAL DE TURISMO DE NATURALEZA Y BIODIVERSIDAD	
OBJETIVO	ACCIONES
1. Crear destinos turísticos sostenibles	<p>1.1 Desarrollo en lugares de la Red Natura 2000 y otros espacios protegidos que se consideren aptos para este tipo de turismo en donde se realice una gestión planificada y activa del turismo (recogida en los planes de gestión del lugar o en otros instrumentos específicos).</p> <p>1.2 La existencia de un compromiso del gestor del espacio para fomentar, con el tejido empresarial local, un turismo de naturaleza sostenible –asegurando siempre su compatibilidad con los objetivos de conservación–.</p> <p>1.3 El compromiso voluntario de las empresas turísticas y otros actores del entorno con la conservación de los valores naturales del espacio y con la mejora de la sostenibilidad de sus actividades, colaborando con el órgano gestor y yendo siempre más allá del simple cumplimiento de la normativa aplicable.</p> <p>1.4 Un reconocimiento expreso a la sostenibilidad del turismo de naturaleza en ese espacio caracterizado por la colaboración entre el gestor y los empresarios locales.</p>
2. Promocionar un producto de ecoturismo en España, incorporando a la Red Natura 2000.	<p>2.1 Promoción del turismo de naturaleza en España, que debe focalizarse en aquellos espacios reconocidos por su especial compromiso con la sostenibilidad del turismo de naturaleza en su gestión y en las actividades empresariales.</p> <p>2.2 Facilitar la información adecuada sobre la biodiversidad española, orientado a promocionar el turismo de naturaleza.</p>
3. Mejorar la consideración de la biodiversidad en las actividades de turismo de naturaleza.	<p>3.1 Implicar a todos los interesados para establecer y consolidar vínculos que conduzcan a una mejor consideración de la biodiversidad.</p>
4. Mejorar los conocimientos e información en cuanto al turismo de naturaleza.	<p>4.1 Obtener conocimientos, información y formación relacionados con el turismo de naturaleza.</p> <p>Así, se podrá conocer el estado y evolución del turismo de naturaleza en España, su impacto sobre la biodiversidad, la sociedad y la economía y se favorecerá el avance hacia los objetivos del Plan Sectorial.</p>

Fuente: Plan Sectorial de Turismo de Naturaleza y Biodiversidad 2014-2020 (BOE 18/06/2014).

Como se aprecia en la tabla 3.8, sus objetivos van orientados hacia un turismo sostenible y se centran, tanto en la creación de destinos sostenibles, como en la promoción, concienciación e información de la biodiversidad y el turismo de naturaleza en los Espacios Naturales Protegidos (ENP). No obstante, el Plan no es una iniciativa concebida para impulsar un cambio en el modelo turístico en España, pues su enfoque, únicamente, se dirige hacia los espacios que ya están protegidos, para los que ya existían instrumentos que garantizaban su uso de forma responsable.

3.4 RECURSOS PARA EL DESARROLLO DEL TURISMO SOSTENIBLE

Para poder llevar a cabo las metas establecidas por la Secretaría de Estado de Turismo a través de los diferentes planes, no sólo es necesaria una buena estrategia e instrumentos que la desarrollen, sino que además se debe disponer de los recursos suficientes para poner en marcha dichos instrumentos.

Por lo tanto, y a modo de indicador, para determinar si la apuesta por un turismo sostenible se considera prioritario en España, resulta interesante acudir al Ministerio de Industria, Energía y Turismo y analizar los recursos económicos que se destinan al mismo. En la web oficial de la institución turística, se traslada el siguiente mensaje:

“El Ministerio de Industria, Energía y Turismo presenta unos presupuestos que reflejan el cambio favorable en el contexto económico nacional.”

Este cambio favorable se ve reflejado en los presupuestos, lo que conlleva a plantearse hacia dónde se destinan las inversiones. Tratándose de un ministerio que abarca diferentes áreas (industria, energía y turismo) puede distribuirse el presupuesto en conceptos muy diferentes según las prioridades que se establezcan. Por ello es importante, a través de su análisis, dilucidar si entre las prioridades presupuestarias de la institución se encuentra el turismo sostenible.

El subsecretario de Industria, Energía y Turismo, Enrique Hernández Bento, en 2014 presentó en la Comisión de Industria, Energía y Turismo del Congreso de los Diputados el presupuesto del Ministerio de Industria, Energía y Turismo para 2015, con un aumento del 12,52% del monto total con respecto a 2014.

En cifras, esto supone un aumento de 904,53 millones de euros, con lo que el presupuesto para el Ministerio asciende a un total de 8.128.98 millones de euros. Dicho aumento dice verse reflejado por reformas y acciones dirigidas a crear un mayor crecimiento económico y a la creación de empleo.

Estos cambios han derivado en unos presupuestos orientados a las diferentes áreas del Ministerio de la siguiente forma:

- ENERGÍA. El área de energía cuenta para 2015 con un presupuesto de 4.827,2 millones de euros, de los cuales, 4.207,17 millones corresponden a la financiación de costes del sistema eléctrico para atenuar el déficit de tarifa en 2015.

El presupuesto del Ministerio, como se aprecia, va destinado en gran medida, hacia la eliminación definitiva del déficit de la tarifa eléctrica, siendo otros criterios de inversión la eficiencia energética, a través de la continuidad del Plan PIVE o el Programa de actuaciones que permiten reducir el consumo energético, principalmente en los sectores productivos y en la rehabilitación de edificios.

- INDUSTRIA y PYME. Por otra parte, el presupuesto para industria y PYME es de 1.863,7 millones de euros, lo que conlleva un aumento del 14,67% con respecto a 2014.

- TELECOMUNICACIONES Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN.

Con un presupuesto de 1.971,3 millones de euros, ha experimentado un aumento de un 51,3% más respecto a 2014. El Ministerio opta por seguir cumpliendo los objetivos de la Agenda Digital para España. Dentro de las dotaciones a la Agenda Digital para España, destacan 75,4 millones de euros que se destinan a atender las subvenciones en el marco de la Acción Estratégica de Economía y Sociedad Digital, a la par que Convocatorias englobadas en la Acción Estratégica de Economía y Sociedad Digital y proyectos de Innovación, para apoyar el desarrollo de las capacidades tecnológicas del Sector TIC.

- TURISMO. Por último, en el área de turismo se opta por invertir 323 millones de euros (aumento del 2,18%), una parte muy pequeña del total del presupuesto del Ministerio, aún tratándose de la actividad económica por excelencia en España.

Este presupuesto, tiene como objetivo cumplir y llevar a cabo lo dispuesto en el Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT).

Del departamento de Turismo, destaca el presupuesto del área de promoción a través de TURESPAÑA o Instituto de Turismo de España, que es un 19,52% superior al del año pasado, aumento que permitirá afianzar la política de diversificación de mercados emisores, captando a los emergentes y fidelizando a los tradicionales.

Entre las acciones directas previstas destaca la financiación de EMPRENDETUR, destinada a los jóvenes emprendedores en turismo, buscando estimular la innovación en la industria turística española. Por último, se dotan con 181,3 millones de euros las ayudas a empresas del sector turístico de carácter innovador.

En definitiva, no parece ser una prioridad presupuestaria del Ministerio promover, difundir, concienciar y desarrollar un turismo sostenible.

Asimismo, para poder analizar la importancia dada al turismo sostenible por el Estado al ministerio competente en materia de turismo en los diez últimos años (2005-2015)⁵, se procederá a realizar una evolución de los presupuestos a modo de indicador. Estos resultados (tabla 3.9) muestran una variación porcentual generalmente positiva con respecto al año anterior a excepción de los años siguientes a la crisis económica, donde se dieron significativas reducciones presupuestarias.

Tabla 3.9. Evolución presupuestaria del Ministerio con competencia en turismo.

Evolución presupuestaria del Ministerio correspondiente a turismo		
año	miles de €	%
2005	5.106.120,89	-
2006	6.719.167,39	31,59%
2007	7.060.384,05	5,08%
2008	6.912.797,20	-2,09%
2009	7.009.761,14	1,40%
2010	7.018.508,97	0,12%
2011	6.117.384,67	-12,84%
2012	3.752.927,09	-38,65%
2013	5.874.039,79	56,52%
2014	7.224.447,48	22,99%
2015	8.128.983,73	12,52%

Fuente: Presupuestos Generales del Estado (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos)

Con el objetivo de aclarar los datos de la tabla anterior, se procede a realizar una gráfica (Fig. 3.7) con dichos datos, que represente la oscilación derivada de los cambios en los presupuestos según la situación socio-económica.

⁵ Se considera oportuna la elección de este período por los cambios económicos que se experimentaron a partir de 2008 y el cambio de gobierno celebrado en 2011.

Fig. 3.7. Gráf. Evolución de los presupuestos del Ministerio correspondiente a turismo



Fuente: Presupuestos Generales del Estado (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos)

Son evidentes los cambios acaecidos sobre los presupuestos en todo el período. Por un lado, se aprecia un descenso como resultado de la crisis económica (2008) que comenzó a notarse a partir de 2010, donde las inversiones destinadas al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (por entonces el ministerio con competencia en turismo desde 2004 al 2011) fueron en 2011 de un -12,84% con respecto a 2010. Las prioridades económicas del país no incluían el turismo, aún pudiéndose tratar de una posible solución para la crisis, teniendo en cuenta su importancia en España.

Este descenso fue progresivo hasta un año después del cambio de gobierno en 2011, donde el turismo ya pasó a ser competencia del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

En este año (2012) se alcanzó la cota presupuestaria más baja de todo el período, disminuyendo la inversión en un -38,65% con respecto a 2011. El turismo parecía seguir estando relegado a un segundo plano y las prioridades en cuanto a inversiones públicas se destinaban a otras iniciativas. Es entonces, a partir del 2012, que las inversiones al Ministerio han ido experimentando un aumento progresivo, situándose en la cota presupuestaria máxima hasta la fecha. No obstante, los presupuestos concedidos al Ministerio no son representativos de las inversiones directas al área de turismo, pues al tratarse de un Ministerio compartido, las partidas son claramente diferenciadas, destacando mayores inversiones en energía e industria y en menor medida, en turismo, tal y como se pudo apreciar con anterioridad.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis de la evolución del turismo en España, desde sus inicios, permite obtener una visión general de los numerosos problemas que han ido surgiendo como consecuencia, en gran medida, de la ausencia de una correcta gestión integrada fundamentada en criterios de sostenibilidad a medio y largo plazo.

Aún habiendo suscitado cierto interés de los agentes la incorporación del concepto de sostenibilidad en la política turística en España, hace ya más de veinte años, y aunque se han diseñado varios planes estratégicos y objetivos orientados a la sostenibilidad del turismo, los resultados siguen siendo a día de hoy, bastante pobres, siendo los avances muy poco significativos.

Igualmente, se percibe un cambio de valores y principios en el discurso de los diferentes gestores públicos dedicados al diseño de las políticas turísticas, donde se muestra un cambio en los criterios de priorización. No obstante, los resultados reales siguen estando lejos de responder a los ambiciosos objetivos que se han plasmado en los diversos documentos elaborados.

Alcanzar un sistema de gestión orientado al turismo sostenible en España es, por tanto, un reto de gran magnitud, que supone no solo transformar la inercia de actuación, sino también un cambio de rumbo en los principios y modelos sobre los que se basa la gestión público-privada.

Se aprecia como la palabra “sostenibilidad” se ha convertido en un recurso habitual en los últimos años, siendo utilizada en multitud de ocasiones para justificar cualquier acción que se realice haciendo creer que está basada en los principios básicos de la sostenibilidad: sociedad, medioambiente y economía.

Así, en la actualidad, es difícil encontrar un documento o plan turístico que no incluya los principios de sostenibilidad, o que al menos, los mencione, bien como un anhelo de garantía de mejora o bien como una estrategia o factor para alcanzar mayor competitividad en el sector.

Lo realmente preocupante es que una generación después de la aparición del concepto, una buena parte de las apuestas que se realizan en torno a la sostenibilidad en cualquier plan nacional de turismo en España, siguen sustentándose en declaraciones retóricas, escritos teóricos y ambiciosos discursos que en muy poco han contribuido a la consecución de resultados tangibles.

Sostenibilidad y competitividad deben ir de la mano, ser un requisito fundamental en los destinos turísticos españoles, no obstante, el turismo solo será sostenible cuando los criterios y directrices de carácter público tengan como objetivo principal un progreso y desarrollo económico general, que respete los límites de explotación de los recursos y sea capaz de satisfacer las necesidades de la sociedad en condiciones equitativas.

Es indiscutible que el éxito o fracaso de la incorporación de la sostenibilidad en el turismo, viene supeditado por los responsables políticos, pues son quienes deben comprender cómo y con qué medidas y políticas deben favorecer la transición hacia un turismo competitivo y eficiente.

En el presente estudio se muestra que, en general, la sostenibilidad en la política turística española ha sido incorporada parcialmente o bien de manera errónea y que, aunque existen casos de una mejor conceptualización, como el Plan 2020, ha existido una escasa relación entre los objetivos propuestos y los resultados alcanzados, debido, principalmente, a la falta de implicación política.

Asimismo, si desde el ámbito político se continúa sin ser capaz de asumir e impulsar compromisos reales que supongan alcanzar un turismo más sostenible, la situación en España seguirá sujeta a continuos enfoques imprecisos y superficiales.

Por la misma razón, es necesario iniciar un debate sobre el propio concepto de sostenibilidad, un término desgastado debido a un mal uso y abuso del mismo y que, por tanto, ha perdido credibilidad tanto en las acciones, como en las políticas que dicen ser sostenibles.

En efecto, como resultado de las prácticas que se llevan a cabo en la actualidad en la gestión del turismo en España, y viendo avances en torno a la sostenibilidad aún muy tempranos, se pueden extraer las siguientes conclusiones o recomendaciones generales:

- Es preciso impulsar acciones a largo plazo, dejando a un lado iniciativas de corto plazo que no generan un impacto real.
- Diseñar e impulsar nuevos productos turísticos que fomenten un comportamiento de consumo responsable por parte del turista. Resulta fundamental el uso de programas de concienciación por parte de organismos públicos que resalten la importancia de un correcto uso y disfrute de los recursos turísticos.
- Una cooperación interinstitucional e interadministrativa consensuada que permita el desarrollo hacia un turismo sostenible.
- Mayor claridad y transparencia en los documentos públicos destinados a la

planificación turística, donde se permita una mejor comprensión de las estrategias e instrumentos propuestos.

- Superar el carácter excluyente de la orientación ambiental y desarrollar acciones que integren los tres pilares fundamentales de la sostenibilidad.
- Avanzar con paso firme hacia una nueva imagen de España como destino turístico, que haga especial énfasis en los valores de sostenibilidad.
- Gestión de calidad con el objeto de evitar problemas relacionados con una mala ejecución de los diferentes programas turísticos.
- Sustituir la planificación turística tradicional por una planificación integrada, adaptable y consensuada que introduzca modelos de verdadera gobernanza.

Las políticas de turismo deben dotarse de un sistema de ordenación turística que dote de un punto de vista verdaderamente estratégico y global.

Esto es fundamental, ya no solo para la elaboración de nuevos programas, sino también para la resolución de problemas desde una perspectiva omnicomprendensiva u holística.

Un cambio de rumbo en la planificación turística hacia la sostenibilidad, representa un gran desafío en un destino turístico tradicional como es España, ya no solo para la administración pública, sino también para los ciudadanos.

Por otro lado, sería necesaria una mayor colaboración y coordinación entre las instituciones con responsabilidades en la formación de los trabajadores, que permitan impulsar más y mejores programas de capacitación, en conocimientos de sostenibilidad, a los gestores implicados en el turismo.

La realidad en la que se encuentra España con respecto al turismo sostenible, es que continúa sin existir una actitud proactiva del gobierno español y, como consecuencia, los avances son mínimos. Por este motivo, se considera interesante estudiar prácticas foráneas exitosas que permitan una nueva orientación, visión o perspectiva capaz de adaptarse al marco español y que puedan aportar soluciones a la gestión del turismo actual en España. Sin embargo, previamente, debe trabajarse en crear una apuesta política clara por mejorar el modelo turístico español en términos de sostenibilidad, deben buscarse alianzas entre los distintos sectores para que esta apuesta pueda ser desarrollada, y todo ello desde una perspectiva al largo plazo. Sin estos prerrequisitos, de nada sirve plantear nuevos instrumentos que, como los que han sido elaborados hasta la fecha en España, luego no logran (o encuentran muchas dificultades) para alcanzar los resultados deseados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Antón Clavé, S., González Reverté, F., Andreu Sunyer, N., Donaire, J. A., Galacho Jiménez, F., García Hernández, M., et al. (2013). *Planificación territorial del turismo*. UOC.

Estalella Halffter, R., Marull, J., Abadía, X., Clavell, V., Perelli del Amo, Ó., & Pulido Fernandez, J. (2009). *El turismo español en tiempo de crisis: una perspectiva empresarial*. 66-76.

Doc. Plan Nacional e Integral de Turismo (2012-2015). Ministerio de Industria, E. y. (n.d.). *Secretaría de Estado de Turismo*. Disponible en: http://www.minetur.gob.es/turismo/es-es/documents/plan%20nacional%20e%20integral%20de%20turismo%202012_2015_v4%206.pdf
(Último acceso: mayo 2015)

Doc. OMT, I. a. (2014). *Organización Mundial de Turismo. OMT. Informe Anual (2014)*
Disponible en:
http://dtxtq4w60xqp.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_annual_report_2014.pdf
(Último acceso: mayo 2015)

Doc. Gastos, M. d. (2015). Presupuestos Generales del Estado.
Disponible:
<http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/esES/Presupuestos/pge2015/Paginas/pge2015.aspx>
(Último acceso: 25 mayo 2015)

Doc. OMT y PNUMA (2006). *Por un Turismo más Sostenible. Guías para Responsables Políticos*.
Disponible en: <http://www.unpei.org/sites/default/files/PDF/policyinterventions-programmedev/Making-tourism-more-sustainable-SP.pdf>
(Último acceso: 20 mayo 2015)

Doc. Plan Estratégico de Marketing (2014-2015). *Turespaña*
Disponible en: <http://www.tourspain.es/es-es/marketing/PEM/Documentos%20PEM/Documento%20marco%20PEM%20Turespaña.pdf>
(Último acceso: 28 mayo 2015)

Doc. BOE (Boletín Oficial del Estado). *Plan de Turismo de Naturaleza y Biodiversidad (2014-2020)*

Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2014/06/18/pdfs/BOE-A-2014-6432.pdf>

(Último acceso: junio, 2015)

Heras, M. P. (2011). *Manuel del turismo sostenible (Cómo conseguir un turismo social, económico y ambientalmente responsable)*. Mundi-Prensa.

J. Fernando Vera, F. L. (2013). *Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos*. Valencia: Tirant Humanidades.

Jesús Rivas García, M. M. (2007). *Planificación Turística y Desarrollo Sostenible*. Septem Universitat.

Lane, B. (2012). Sustainable rural tourism strategies: A tool for development and conservation. *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo*.

López Sanchez, Y., & Pulido Fernandez, J. (2014). Incorporating Sustainability into Tourism Policy: A Strategic Agenda for Spain. *European Journal of Tourism Research*, 7.

Maroto Martos, J., & Cejudo García, E. (n.d.). *Retos para el turismo español. Cambio de paradigma: XVI Congreso de la Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT)*. 315-321.

Pulido Fernandez, J. (2011). La sostenibilidad del modelo turístico español: en un escenario de cambio global. *Papeles de economía española*, 38-52.

Pulido Fernandez, J. (2008). ¿Puede seguir creciendo como hasta ahora el turismo español? *Revista de Análisis Turístico*, 75-85.

Pulido Fernandez, J. (2008). Turismo y cambio climático. 2007, 100-112.

Pulido Fernandez, J. I., & López Sanchez, Y. (2014). Turismo, sostenibilidad y cambio climático. *Revista de economía mundial*, 257-283.

Pulido Fernandez, J. I., & López Sanchez, Y. (2013). Propuesta de contenidos para una política turística sostenible en España. *Pasos: Revista de turismo y patrimonio cultural*.

Secall, L. B. (2012). Los Planes de Excelencia Turística en España (1992-2006). Una apuesta por la revitalización de los destinos. Revisión de su implantación e impactos. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, XVI (411).

Turismo, S. G. (2007). *Plan de Turismo Español Horizonte 2020*. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Velasco Gonzalez, M. (2005). *¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)*.

Velasco Gonzalez, M. (2010). La incorporación de ideas en las políticas públicas. Concepto de sostenibilidad en la política turística. *Revista de análisis turístico* , 35-44.

Zhenhua, L. (2003). Sustainable tourism development: a critique. *Journal of Sustainable Tourism*.

WEBGRAFÍA

Ministerio de Industria, E. y. (2015). *La Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas*. SEGITTUR
<http://www.segittur.es/es/inicio/>

Ministerio de Industria, E. y. (2015). *Ministerio de Industria, Energía y Turismo*.
Proyecto de Presupuestos 2015: <http://www.minetur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2014/Paginas/20141007-presupuesto-minetur-2015.aspx>

Ministerio de Industria, Energía y Turismo. *TURESPAÑA*.
<http://www.tourspain.es/es-es/Paginas/index.aspx>

Instituto de Estudios Turísticos. *Turismo en cifras*.
<http://www.iet.turismoencifras.es>

Consejería Medio Ambiente. Junta de Andalucía. *Turismo Sostenible*.
<http://www.turismo-sostenible.org/index.php>

Junta de Andalucía. Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo.
Programa de Acción Global. *Compromiso Renovado por la Educación para la Sostenibilidad*.
<http://www.oei.es/decada/accion.php?accion=09>

ANEXO I

-Evolución histórica del desarrollo sostenible-

Iniciativas institucionales a nivel internacional.

INICIATIVAS DESARROLLO SOSTENIBLE	
AÑO	REFERENCIA
1992	Cumbre de la Tierra. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), Rio de Janeiro. ONU:
	- Agenda 21
	- Declaración de Medio Ambiente y Desarrollo.
	- Convenio sobre la Diversidad Biológica
	- Convención sobre Cambio Climático
	Comisión para el Desarrollo Sostenible. <i>Comission for Sustainable Development</i> (CSD) de la Organización de Naciones Unidas (ONU).
1993	Primera Conferencia Ministerial sobre Turismo y Desarrollo Sostenible, Hyeres-les-Palmiers
	Organización Mundial del Turismo (OMT):
	- Turismo para el año 2000 y más allá: Aspectos cualitativos
1995	Primera Conferencia mundial de Turismo Sostenible, Lanzarote. (OMT, United Nations Environment Programme-UNEP, UNESCO, UE):
	- Carta para el Turismo Sostenible
	“United Nations Environment Programme” UNEP:
	- Guide for Environmentally Responsible Tourism
	Segunda Conferencia Ministerial sobre Turismo Mediterráneo y Desarrollo Sostenible, Casablanca:
	- Carta sobre Turismo Mediterráneo
	- Fundación de la Comisión Mediterránea para el Desarrollo Sostenible
1996	OMT, World Travel Tourism Council (WTTC) y Consejo de la Tierra o Earth Council:
	- Agenda 21 para la industria de Viajes y Turismo
1997	Asia y el Pacífico sobre la Conferencia Ministerial de Turismo y Medio Ambiente,

INICIATIVAS DESARROLLO SOSTENIBLE	
AÑO	REFERENCIA
	Malé (OMT):
	- Malé, Declaración para el Desarrollo Sostenible
	Conferencia Internacional de Ministros del Medio Ambiente sobre Biodiversidad y Turismo, Berlín (ONU):
	- Declaración de Berlín sobre la Diversidad Biológica y Turismo Sostenible
	Conferencia Internacional sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en el Mediterráneo, Calvià:
	- Declaración de Calvià sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en el Mediterráneo
	Reunión de Líderes del Turismo Mundial sobre los efectos sociales de Turismo (OMT):
	- Declaración de Manila sobre el Impacto Social del Turismo
1998	Congreso Internacional sobre Turismo Sostenible en el Mediterráneo. La Participación de la Sociedad Civil, St. Feliu de Guíxols (21 Ulixes proyecto, MED-Foro):
	- Declaración de las ONGs del Mediterráneo en el turismo sostenible y la participación de la Sociedad Civil.
	Quinto Foro Mediterráneo Medio Ambiente, Barcelona (MED-Foro):
	- Programas ONG del Mediterráneo para el Desarrollo Sostenible
1999	Fundación de la Comisión de Turismo Sostenible “Sustainable Tourism Comission” (STC) de la ONU
	Séptimo período de sesiones de la Comisión para el Desarrollo Sostenible, Nueva York (ONU):
	- La Importancia Mundial de Turismo
	- Turismo sostenible: una perspectiva local
	- Turismo sostenible: una perspectiva no gubernamental
	- Trabajadores y Unión en la Red de Turismo
	- Decisión 7/3 sobre Turismo y Desarrollo Sostenible
	13ª Asamblea General de la OMT, Santiago de Chile:
2000	- Código Ético Global del Turismo
	Conferencia Internacional de Hoteles Sostenibles para Destinos Sostenibles (UNESCO y la OMT)

INICIATIVAS DESARROLLO SOSTENIBLE	
AÑO	REFERENCIA
	Fundación de la Iniciativa de Tour Operador para el Desarrollo Sostenible del Turismo, Maspalomas (OMT, –Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente- PNUMA y la UNESCO)
2001	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (OMT):
	Conferencia Internacional sobre Turismo Sostenible, Rimini (Italia) (PNUMA):
	- Carta Rimini
	- Red de Ciudades para el Desarrollo Sostenible
2002	Cumbre Mundial del Ecoturismo, Quebec (Canadá) (OMT y el PNUMA):
	- Declaración de Québec sobre Ecoturismo
	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica) (ONU):
	- ST-EP Initiative
	- Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre
2003	1ª Conferencia Internacional sobre el Clima, Cambio y Turismo, Djerba (Túnez) (OMT):
	- Declaración de Djerba sobre Turismo y Cambio Climático
	5º Congreso Mundial de Parques, Durban (Sudáfrica) (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales, de la UICN):
	- Recomendaciones del 5º Congreso Mundial de Parques
2004	Fórum Universal de la Cultura “Universal Culture Forum” (UCF), Barcelona:
	- Turism for All (TFA)
2005	Reunión de la OMT (antes del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU), Nueva York (OMT):
	- Declaración. “El Turismo al Servicio de los Objetivos del Desarrollo del Milenio” (13 de septiembre)
	El Programa para las Naciones Unidas y Medio Ambiente (PNUMA) y la OMT:
	- Guía de Turismo más sostenible para funcionarios del turismo.
2007	2ª Conferencia Internacional sobre Cambio Climático y Turismo en Davos (Suiza) (OMT):
	- Davos Declaration
2008	Fundación del Comité de Reactivación del Turismo (CVR) de la OMT:

INICIATIVAS DESARROLLO SOSTENIBLE	
AÑO	REFERENCIA
2009	- 1ª Reunión de la CVR, Madrid. Enero
	- 2ª Reunión de la CVR, Berlín. Marzo
	- 3ª Reunión de la CVR, Astana (Kazajstán). Octubre
	18 Asamblea General de la OMT, Astana (OMT)
2010	Consejo Global de Turismo Sostenible. Global Sustainable Tourism Council (GSTC). Organismo para la difusión y aplicación de los Criterios Globales de Turismo Sostenible.
	Hoja de Ruta para la Recuperación.
	La primera reunión de ministros del T-20 subraya la contribución del turismo a la recuperación económica mundial y a la transformación «verde» a largo plazo, Johannesburgo (Sudáfrica).
2011	23ª Reunión Conjunta de la Comisión de la OMT para Asia Meridional y la Comisión de la OMT para Asia Oriental y el Pacífico (Sri Lanka)
	19ª Reunión de la Asamblea General de la OMT (República de Corea)
	Conferencia de la OMT: La integración del turismo en los medios informativos (Mainstreaming Tourism in the Media)
	‘Plan Turismo Litoral Siglo XXI’
2012	Simposio Internacional Especial sobre la Reactivación del Sector Turístico de Japón y las Regiones Afectadas por el Seísmo. OMT, Agencia de Turismo Japonesa (JTA) y Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón.
	Encuentro de ciudades euro-iberoamericanas hacia RIO+2 “Ciudades por una economía verde” (European Green Capital), Vitoria-Gasteiz (País Vasco)
	Día Mundial del Turismo 2012 se celebra bajo el tema: “ <i>Turismo y Sostenibilidad Energética: Medidas Sostenible</i> ”, Gran Canarias.
	OMT apoya la apertura de dos nuevos observatorios: Turismo Sostenible en China, añadiendo a la red de Observatorios de Turismo.
2013	El primer Observatorio de Turismo Sostenible Europea, Grecia. (OMT) con el apoyo del Ministerio de Turismo griego.
	Guía del Turismo Sostenible para el Desarrollo. (<i>Sustainable Tourism for Development Guidebook</i>), OMT y Comisión Europea, Dirección General de Desarrollo y Cooperación-EuropeAid.
	La Guía tiene por objeto reforzar el compromiso con el turismo sostenible entre las partes interesadas en el ámbito de la cooperación y la ayuda al desarrollo.
	Encuentro organizado por Casa Árabe y Organización Mundial del Turismo

INICIATIVAS DESARROLLO SOSTENIBLE	
AÑO	REFERENCIA
	(OMT) en la Feria Internacional del Turismo (FITUR):
	- Mesa redonda. Debate sobre situación del turismo en países árabes.
	Aprobación de la nueva Ley de Costas, Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, de Costas y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. España.
	- “Destrucción a toda Costa” Greenpeace-España
2014	Salón Internacional del Turismo en Catalunya (SITC)

Fuente: Elaboración propia a partir de diferentes autores.

Uno de los momentos claves en el desarrollo del concepto de turismo sostenible fue la 1ª Conferencia Mundial para el Turismo Sostenible, en Lanzarote (1995), que tuvo como resultado la “Carta para Turismo Sostenible”. Este documento estableció, a escala local, una serie de objetivos relacionados con la sostenibilidad social, económica y ambiental. Continuando con este enfoque, el mismo año, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) publicó la Guía para un Turismo Ambientalmente Responsable “*Guide for Environmentally Responsible Tourism*”. Además, se realizaron esfuerzos para garantizar la aplicación de la Agenda 21 para el sector turístico, la más importante fue la declaración del Consejo de Viajes y Turismo Mundial “*World Travel and Tourism Council*” (WTTC) y Consejo de la Tierra o “*Earth Council*”, titulado Agenda 21 para la Industria de Viajes y Turismo, fue este el primer plan de acción para el sector de la integración del turismo con el medio ambiente.

Seguidamente, se hicieron una serie de declaraciones de diversas instituciones en las cuales se trazaron diferentes directrices para un correcto desarrollo sostenible del turismo, tales como la Declaración de Malé sobre Desarrollo Sostenible o la Declaración de Manila sobre el Impacto Social del Turismo, ambas en el mismo año (1997).

Los programas ONG del Mediterráneo (1998), añadió importancia a este movimiento bajo la dirección de la red MED-Forum con el proyecto Ulixes 21 para dar a conocer el valor de la costa mediterránea y los posibles riesgos que entrañan modelos turísticos insostenibles.

El año 1999 fue importante para la coordinación y el consenso político con respecto al turismo sostenible. La Organización de Naciones Unidas (ONU) creó el Comité para la Sostenibilidad Turística (CST), con el fin de generar comunicaciones entre los gobiernos y los

representantes del sector turístico y definir líneas de actuación políticas que apoyen la sostenibilidad del turismo.

La Organización Mundial del Turismo (OMT) elaboró, este mismo año (1999), su Código Ético Mundial para el Turismo, documento donde se establece un código de ética crucial para el sector turístico, a pesar de las discusiones en esta materia durante años anteriores.

El discurso que había estado circulando alrededor de las instituciones internacionales, comienza a hacerse eco en el sector privado, donde surgieron las primeras acciones. Es en el 2000 cuando da lugar la Fundación de Tour Operadores “*Tour Operators Initiative*” (TOI), cuyo objetivo era lograr un compromiso por parte de sus miembros para adoptar una filosofía de desarrollo sostenible y coordinar sus esfuerzos para promover y difundir métodos y prácticas sostenibles en el turismo.

A pesar de los avances en los años anteriores, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas “*Economic and Social Council*” (ECOSOC) consideró que tenía que intensificar los esfuerzos para lograr un desarrollo sostenible del turismo y poder evitar, de este modo, impactos sociales y ambientales negativos.

Es necesario “desarrollar proyectos que sean integral, cultural y ambientalmente conscientes en la planificación turística” (*Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 2001*), como se indica en el documento preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica, 2002), donde se creó un Plan de Acción que señalaba la importancia del turismo y la sostenibilidad en un epígrafe propio, en reconocimiento de la creciente aceptación de la relación entre el turismo y el desarrollo sostenible, especialmente en comparación con la Cumbre anterior (Río de Janeiro, Brasil, 1992), donde había pocas menciones con respecto al turismo.

La creciente preocupación por el cambio climático también se ha hecho eco en el sector. En 2003, la OMT convocó la primera Conferencia Internacional sobre Cambio Climático y Turismo en Djerba (Túnez) y la segunda en Davos (Suiza) en 2007. Ambas conferencias han dado lugar a acuerdos para compensar los efectos del turismo en el proceso del cambio climático y al mismo tiempo, reducir el impacto negativo de la actividad en los destinos turísticos.